

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

**GEZIELA IENSUE**

**A LEGITIMIDADE JURÍDICO-ÉTICA DA POLÍTICA DE COTAS RACIAIS NO  
BRASIL: UMA VISÃO A PARTIR DA PERSPECTIVA CAPACITÁRIA E DO  
DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE**

**CURITIBA  
2014**



**GEZIELA IENSUE**

**A LEGITIMIDADE JURÍDICO-ÉTICA DA POLÍTICA DE COTAS RACIAIS NO  
BRASIL: UMA VISÃO A PARTIR DA PERSPECTIVA CAPACITÁRIA E DO  
DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná – PPGD/UFPR como requisito parcial à obtenção do Título de Doutor em Direito.

Orientador: Professor Doutor Abili Lázaro Castro de Lima

**CURITIBA  
2014**



## **TERMO DE APROVAÇÃO**

GEZIELA IENSUE

### **A POLÍTICA DE COTAS RACIAIS NO BRASIL:**

Uma visão a partir da perspectiva capacitária e do desenvolvimento como liberdade

Tese aprovada como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná – PPGD/UFPR, pela Banca Examinadora composta pelos seguintes membros:

Professor Doutor Abili Lázaro Castro de Lima – Orientador

Universidade Federal do Paraná – UFPR

Professor Doutor Celso Luiz Ludwig

Universidade Federal do Paraná – UFPR.

Professor Doutor André Peixoto de Souza

Universidade Federal do Paraná - UFPR

Professora Doutora Estefânia Maria de Queiroz Barboza

Faculdades Integradas do Brasil - UNIBRASIL

Professora Doutora Liliana de Mendonça Porto

Curitiba, 07 de agosto de 2014.



Dedico o presente trabalho ao meu querido esposo, Luis Fernando,  
e à minha querida mãe.





## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço ao Luis Fernando, pela cumplicidade, compreensão, carinho, apoio, confiança e pela troca de ideias. A seu amor e companheirismo tão infindáveis, à sua sagacidade acadêmica, força, doçura e fé, sou infinitamente grata.

Em seguida, ao Professor Abili Lázaro Castro de Lima, por ter me dado o privilégio de ser sua orientanda. Seu apoio e cumplicidade foram fundamentais para o andamento do meu doutorado e a conclusão desta tese.

Aos Professores que gentilmente participaram da banca de defesa da presente tese, além de meu orientador, Professor Doutor Celso Luiz Ludwig (UFPR), Professor Doutor André Peixoto de Souza (UFPR), Professora Doutora Estefânia Maria de Queiroz Barboza (Faculdades Integradas do Brasil – UNIBRASIL).

Aos Professores do Programa ao longo do Doutorado, sem os quais igualmente não teria chegado ao presente momento, nomeadamente Cesar Antonio Serbena, Clèmerson Merlin Clève, Fabrício Ricardo de Limas Tomio, José Antonio Peres Gediél, Luis Fernando Lopes Pereira, Ricardo Marcelo Fonseca, Pedro Bodê e Vera Karam de Chueiri. À Professora Doutora Lucia Cortes da Costa, do Programa de Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas da UEPG, pela contribuição fundamental à minha formação acadêmica.

Aos meus pais, por seu carinho, apoio e amor incondicional a mim dedicados. Agradeço-lhes por me ajudar a superar cada degrau da minha vida.

Às Professoras Isaura Cristina de Andrade Aguiar e Rubia Cristina de Andrade Aguiar Ferreira Machado, pelas oportunidades, pela confiança, e pelos auxílios constantes. Muito obrigada.



## Meus ancestrais

Trazidos em navios negreiros  
Muitos morreram de banzo antes de aqui chegar  
A boca secava de sede,  
Caíram no samba para a dor passar  
Criaram uma luta nas matas e debaixo do nariz do feitor  
Dançavam para disfarçar,  
Batuque, São Bento Grande, Santa Maria,  
São Bento Pequeno, lúna, Cavalaria.  
É bom e tenho o prazer de dizer que sou Afro-Brasileiro  
Nossa cultura se expande pelo mundo inteiro  
Tem até europeu tocando berimbau e pandeiro  
Do mundo do açúcar a computadores  
Toca-disco, fax, celular,  
Rádio de pilha, desemprego  
Me mande um e-mail para gente se comunicar  
Me mande um e-mail para gente se aquilombar  
*Hei, black broder*  
Levante lute  
Na moral  
E aí Domingos Jorge Velho qual é a sua?  
O quilombo permanece vivo, a luta continua  
Na ditadura grandes mestres foram exilados  
Seu Rui Barbosa cadê os livros de História que foram queimados?  
Na minha cidade 21 de abril é feriado  
E 20 de novembro mal é lembrado  
Mas mesmo assim trago sorriso no rosto tenho o samba no pé  
Sou bamba de capoeira e acredito no meu candomblé  
*Aróbobóye oxumarê*  
*Patacuri ogum comorodé ode*  
*Kabiésile Kawó*  
Tem muito mais não tenho preconceito!  
Somos miscigenados por inteiro  
Salve o povo índio branco afro-brasileiro

(Música: Black Broder. Autores: Mestre Negoativo /Alexandre Cardoso Berimbrow)



## RESUMO

A presente tese analisa criticamente as ações afirmativas na modalidade de política de cotas raciais destinadas ao acesso ao ensino superior público pelos afrodescendentes no Brasil. Consideram-se o modelo abolicionista brasileiro e os principais desdobramentos ulteriores à abolição como fatores relevantes no que tange à vulnerabilidade que assola os afrodescendentes até a contemporaneidade, bem como os seus efeitos no quadro preponderante de desigualdade social entre os brancos e os afrodescendentes. Após uma incursão na historiografia socioeconômica das relações raciais brasileiras visando evidenciar a situação díspar entre brancos e negros, o trabalho refuta as visões que reduzem o dilema racial brasileiro às explicações exclusivamente economicistas representadas por algumas correntes de pensamento, buscando demonstrar as razões da inadmissibilidade de suas conclusões, tendo em vista o processo vicioso de discriminação econômica e cultural contínuos, o qual, acomete grande parte da parcela afrodescendente desde a abolição. O debate em torno das políticas afirmativas situa-se no campo temático das políticas públicas voltadas à educação, o que, por sua vez, implica considerar o papel que o Estado desempenha no sistema capitalista contemporâneo. Enfatiza-se que ulteriormente ao advento da economia de mercado, a sociabilidade passou a ser definida a partir dos balizamentos do capitalismo. Desse modo, as políticas públicas antes fundadas numa concepção de eficácia social ou de justiça, passam a ser regidas a partir de uma racionalidade centrada na eficiência. Por conseguinte, o fundamento de legitimidade das políticas públicas estaria no economicismo de tais políticas. Quanto ao aspecto da eficácia da política de cotas raciais para o acesso dos afrodescendentes ao ensino superior, busca-se evidenciar a necessidade do exato delineamento da finalidade da política visando uma aferição suficiente e adequada de sua eficácia. Sublinhando-se o caráter intrinsecamente limitado dos efeitos das políticas em referência, busca-se demonstrar ser necessária a sua conjugação com políticas universais, com vistas a promover a correção estrutural dos quadros de vulnerabilidade afeitos aos afrodescendentes. Ao longo do texto analisa-se ainda, dialeticamente, a eficácia e a legitimidade das políticas de cotas, a partir das principais objeções opostas à adoção de tais instrumentos. A análise crítica recusa a concepção que vislumbra o fundamento das políticas de cotas raciais, a partir da demonstração da eficiência econômica ou na maximização da riqueza, somente. Evidenciando a indiferença de tais visões relativamente à justiça redistributiva, o trabalho explora os efeitos nocivos da abordagem eficientista sobre a educação, bem como sobre as políticas de cotas raciais. Recusando a redução da eficácia e da legitimidade à eficiência, o presente trabalho propugna pelo entrelaçamento entre a eficiência e a eficácia social. A conexão se daria por meio da adoção das teorias focadas em realizações, a partir do pensamento de Amartya Sen. A Teoria da Justiça de Sen revela-se apta a embasar as políticas afirmativas, haja vista que refuta a ideia da educação como utilidade e, adota uma concepção de justiça focada no desenvolvimento da condição de agente.

Palavras-chave: Política de cotas. Eficiência. Eficácia. Legitimidade. Justiça.



## **ABSTRACT**

This thesis presents a critical analysis of the affirmative actions that are a result of the policy of racial quotas that aim to provide access to public higher education to Afrodescendants in Brazil. The study considers the Brazilian abolitionist model and the main developments after abolition as significant factors that led to the vulnerability that Afrodescendants face in current times, and also to the levels of social inequality that exist between the white and Afrodescendant population. The study starts with the socioeconomic history of Brazilian racial relations aiming to highlight the unequal conditions that developed between the white and black populations. The study refutes the reductive notion that the Brazilian racial dilemma can be explained in exclusively economic terms, an idea that is present in some current thought, and by contrast argues that the vicious processes of continuous economic and cultural discrimination that affects a great number of Afrodescendants since the abolition of slavery must be borne in mind. The debate about affirmative action is situated in the thematic area of public policies on education, which in turn, means that it is necessary to consider the role of the State in the contemporary capitalist system. The study emphasizes that after the advent of the market economy, sociability is defined in capitalist terms. Thus, public policies which were based on social efficiency and justice are now governed according to a rationality centered around efficiency. As a consequence, the economy is the basis of the legitimacy of public policies. In terms of the effectiveness of racial quota policies which favor access to higher education for Afrodescendants, the study aims to demonstrate the need to have a more exact definition of the objectives of the policy so that its efficiency can be properly assessed. In this study, the intrinsically limited character of the effects of the policies are analyzed in order to demonstrate the need to relate them to universal policies so that the structural scenario concerning the vulnerability that Afrodescendants are exposed to can be corrected. The text presents a dialect analysis of the efficiency and the legitimacy of the quotas policies considering the views against the adoption of such instruments. The critical analysis does not accept the conception that considers the basis of the quotas policies from the demonstration based solely on the economic efficiency or the maximization of richness. The study also emphasizes the indifference of such conceptions in relation to redistributive justice and explores the negative effects of the approach based on effectiveness to education, as well as to the racial quotas policies. As the study rejects the reduction of efficiency and legitimacy to effectiveness, it advocates for the entanglement between efficiency and social effectiveness. The connections between the two would take place through the adoption of theories that focus on realizations based on Amartya Sen's ideas. Sen's Theory of Justice is adequate to support affirmative policies as it rejects the idea of education as a utility and adopts a conception of justice focused on the development of man as an active agent.

**Keywords:** Quotas policy. Efficiency. Effectiveness. Legitimacy. Justice.





## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO 1 - A DESIGUALDADE RACIAL BRASILEIRA .....</b>	<b>29</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>29</b>
<b>1.1 DO REGIME ESCRAVAGISTA AO ASSALARIAMENTO: IMPLICAÇÕES NA CONDIÇÃO SOCIAL DO AFRODESCENDENTE NA ATUALIDADE .....</b>	<b>31</b>
1.1.1 DA TRANSIÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO AO ASSALARIADO E A EXCLUSÃO DO NEGRO NO PERÍODO PÓS-ABOLIÇÃO.....	31
1.1.2 OS DELINEAMENTOS E AS IMPLICAÇÕES DA IDEIA DE “RAÇA” E DE RACISMO NO CONTEXTO BRASILEIRO .....	62
1.1.3 O “RACISMO CIENTÍFICO” E A IDEIA DE “BRANQUEAMENTO” .....	69
1.1.4 O MITO DA “DEMOCRACIA RACIAL” E O “RACISMO CORDIAL” BRASILEIRO.....	80
<b>1.2 A DESIGUALDADE RACIAL BRASILEIRA E O DESENVOLVIMENTO HUMANO EM NÚMEROS.....</b>	<b>94</b>
1.2.1 A DESIGUALDADE RACIAL BRASILEIRA E O DESENVOLVIMENTO HUMANO EM NÚMEROS.....	94
1.2.2 A SITUAÇÃO EDUCACIONAL DOS NEGROS NOS QUADROS CONTEMPORÂNEOS .....	109
<b>1.3 AS RELAÇÕES RACIAIS E A EDUCAÇÃO NO BRASIL.....</b>	<b>113</b>
1.3.1 O ACESSO DOS AFRODESCENDENTES A EDUCAÇÃO ESCOLARIZADA.....	113
1.3.2 A DEMANDA POR EDUCAÇÃO PELOS AFRODESCENDENTES.....	116
1.3.3 A BUSCA DA SUPERAÇÃO DO CARÁTER ASSIMILACIONISTA DA EDUCAÇÃO PELA EDUCAÇÃO À LUZ DA DIVERSIDADE .....	120
<b>CAPÍTULO 2 - ESTADO, MERCADO, POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS.....</b>	<b>127</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>127</b>
<b>2.1 ESTADO .....</b>	<b>131</b>
2.1.1 ORIGENS E DELINEAMENTOS DO ESTADO ATÉ O ADVENTO DO ESTADO MODERNO OCIDENTAL .....	131
2.1.2 A ORIGEM E A LEGITIMIDADE DO ESTADO A PARTIR DO CONTRATO SOCIAL .....	140
<b>2.2 AS PECULIARIDADES DO ESTADO-NAÇÃO E DO MERCADO.....</b>	<b>144</b>
2.2.1 O SURGIMENTO DO ESTADO DE DIREITO E O PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO DOS DIREITOS.....	149
2.2.2 OS MODELOS DE ESTADO SOCIAL E O “WELFARE-STATE” BRASILEIRO.....	157
2.2.3 A PROPOSTA NEOLIBERAL DO ESTADO MÍNIMO .....	161
2.2.4 O DECLÍNIO DO ESTADO-NAÇÃO EM FACE DA GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA E DO NEOLIBERALISMO.....	172
2.2.5 O PROCESSO DE FORMAÇÃO DO ESTADO NO BRASIL.....	178
2.2.5.1 a Redemocratização e a Reforma do Estado no Brasil.....	186
<b>2.3 MERCADO.....</b>	<b>193</b>
2.3.1 A RACIONALIDADE DO MERCADO .....	193
<b>2.4 A SUPERAÇÃO DA POLÍTICA PELA ECONOMIA.....</b>	<b>204</b>

2.4.1 O LIBERALISMO ECONÔMICO E A COLONIZAÇÃO DO SOCIAL PELO ECONÔMICO.....	204
<b>2.5 POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>211</b>
2.5.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITO E CONTEXTUALIZAÇÃO.....	211
2.5.2 O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS .....	213
2.5.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DA LÓGICA DO MERCADO ....	217
<b>2.6 AS POLÍTICAS PÚBLICAS AFIRMATIVAS .....</b>	<b>219</b>
2.6.1 AS AÇÕES AFIRMATIVAS COMO MECANISMOS DE REDEFINIÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FOCALIZADAS .....	219

<b>CAPÍTULO 3 - A EFICÁCIA E A LEGITIMIDADE DAS POLÍTICAS DE COTAS RACIAIS PARA ACESSO AO ENSINO SUPERIOR PELOS AFRODESCENDENTES .....</b>	<b>223</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>223</b>
<b>3.1 ASPECTOS CONCEITUAIS, FINALIDADES, ELEMENTOS CARACTERIZADORES .....</b>	<b>225</b>
3.1.1 AÇÕES AFIRMATIVAS: DISTINÇÕES TERMINOLÓGICAS E CONCEITUAIS .....	225
3.1.2 AS FINALIDADES E OS OBJETIVOS DAS POLÍTICAS DE COTAS....	232
3.1.3 AS POLÍTICAS DE COTAS E OS SEUS ELEMENTOS CARACTERIZADORES.....	234
<b>3.2 A ORIGEM DAS AÇÕES AFIRMATIVAS: A EXPERIÊNCIA ESTRANGEIRA E INTERNACIONAL.....</b>	<b>238</b>
3.2.1 A EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA .....	238
3.2.2 A EXPERIÊNCIA INDIANA.....	255
3.2.3 AS AÇÕES AFIRMATIVAS NO DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS.....	259
<b>3.3 A RECEPÇÃO DAS POLÍTICAS DE COTAS RACIAIS NO BRASIL.....</b>	<b>266</b>
3.3.1 A RECEPÇÃO DO MODELO NORTE-AMERICANO E A POLÍTICA DE COTAS NO BRASIL .....	266
3.3.2 AS CONTRIBUIÇÕES DO MOVIMENTO NEGRO BRASILEIRO À ADOÇÃO DAS POLÍTICAS DE COTAS DESTINADAS AO ACESSO DOS AFRODESCENDENTES AO ENSINO SUPERIOR.....	268
3.3.3 AS AÇÕES AFIRMATIVAS INSTITUÍDAS PELO PODER EXECUTIVO E PELO PODER LEGISLATIVO NO BRASIL.....	270
3.3.4 A POSIÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRA ACERCA DAS POLÍTICAS DE COTAS RACIAIS PARA ACESSO ÀS UNIVERSIDADES PÚBLICAS PELOS AFRODESCENDENTES.....	279
<b>3.4 AS AÇÕES AFIRMATIVAS NA MODALIDADE DE COTAS NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS.....</b>	<b>293</b>
<b>3.5 A QUESTÃO DA EFICÁCIA DAS POLÍTICAS DE COTAS RACIAIS VOLTADAS AO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR.....</b>	<b>298</b>
3.5.1 EXTRAPOLAÇÕES ACERCA DAS POLÍTICAS DE COTAS RACIAIS EDUCACIONAIS .....	298
3.5.2 A VULNERAÇÃO DO CRITÉRIO MERITOCRÁTICO E A DIMINUIÇÃO NO NÍVEL DE EXCELÊNCIA NAS UNIVERSIDADES.....	299
3.5.2.1 A meritocracia e a hegemonia da ideia de mérito.....	305
3.5.1.2 O mérito e as suas significações .....	306
3.5.1.3 A meritocracia escolar: a igualdade de posição e a igualdade de mérito.....	311

3.5.2 O REFORÇO E A ACENTUAÇÃO DA DISCRIMINAÇÃO .....	320
3.5.3 AS VANTAGENS DA POLÍTICA DE COTAS SERIAM AUFERIDAS PELOS INDIVÍDUOS MAIS FAVORECIDOS DA PARCELA BENEFICIADA	326
3.5.4 VIOLAÇÃO A DIREITOS DE INDIVÍDUOS NÃO PERTENCENTES À PARCELA BENEFICIADA PELA AÇÃO AFIRMATIVA .....	327
3.5.5 A SUPOSTA IDENTIFICAÇÃO ENTRE DISCRIMINAÇÃO ECONÔMICA E DISCRIMINAÇÃO RACIAL NO BRASIL .....	331
<b>3.6 A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE (CONSTITUCIONALIDADE) DAS POLÍTICAS DE COTAS.....</b>	<b>334</b>
3.6.1 PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA E O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA E IGUALDADE DE RESPEITO.....	338
3.6.2 O PRINCÍPIO DA IGUALDADE EM FACE DA POLÍTICA DE COTAS RACIAIS.....	344
3.6.3 O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE EM FACE DA POLÍTICA DE COTAS RACIAIS.....	351
3.6.4 O PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE DAS PRESTAÇÕES FRENTE ÀS POLÍTICAS DE COTAS RACIAIS .....	363
3.6.5 SISTEMA MULTIRRACIAL BRASILEIRO E A OBJEÇÃO DA IMPOSSIBILIDADE DE IDENTIFICAÇÃO DO BENEFICIÁRIO.....	366
3.6.6 A RESPONSABILIZAÇÃO INTERGERACIONAL: A JUSTIFICATIVA COMPENSATÓRIA E A JUSTIFICATIVA DISTRIBUTIVA DA POLÍTICA DE COTAS.....	373
<b>3.7 OS ARGUMENTOS FAVORÁVEIS À ADOÇÃO DAS POLÍTICAS DE COTAS RACIAIS NAS UNIVERSIDADES .....</b>	<b>376</b>
3.7.1 FAVORECIMENTO À DIVERSIDADE E O INCREMENTO NA REPRESENTATIVIDADE.....	376
3.7.2 SUPERAÇÃO DO CÍRCULO VICIOSO BASEADO NUMA VULNERAÇÃO SIMBÓLICA E NUMA VULNERAÇÃO ECONÔMICA.....	379
<b>3.8 ASPECTOS CONCLUSIVOS: IMPLICAÇÕES DA EFICÁCIA SOBRE A LEGITIMIDADE DAS POLÍTICAS DE COTAS RACIAIS ÀS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS .....</b>	<b>380</b>
 <b>CAPÍTULO 4- A COMPREENSÃO DAS POLÍTICAS DE COTAS A PARTIR DA PERSPECTIVA CAPACITÁRIA E DA CONDIÇÃO DE AGENTE .....</b>	<b>389</b>
<b>4.1 A QUESTÃO DA EFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS DE COTAS RACIAIS .</b>	<b>393</b>
4.1.1 O SENTIDO TÉCNICO DE “EFICIÊNCIA” E A SUA DISTINÇÃO DO CONCEITO DE EFICÁCIA.....	396
4.1.2 A EFICIÊNCIA A PARTIR DO MODELO DE PARETO.....	398
4.1.3 A EFICIÊNCIA A PARTIR DO MODELO DE KALDOR-HICKS.....	402
<b>4.2 A TEORIA ECONÔMICA DA DISCRIMINAÇÃO.....</b>	<b>407</b>
4.2.1 A TEORIA ECONÔMICA DA DISCRIMINAÇÃO DE GUNNAR MYRDAL .....	409
4.2.2 A TEORIA ECONÔMICA DA DISCRIMINAÇÃO DE RICHARD POSNER.....	412
<b>4.3 A “EFICIÊNCIA” E A POLÍTICA DE COTAS RACIAIS .....</b>	<b>419</b>
4.3.1 A ANÁLISE DE RICHARD POSNER SOBRE A “EFICIÊNCIA” DAS AÇÕES AFIRMATIVAS.....	420
4.3.2 OUTRAS ANÁLISES SOBRE A “EFICIÊNCIA” DAS AÇÕES AFIRMATIVAS .....	428

<b>4.4 A LEGITIMIDADE DAS POLÍTICAS DE COTAS RACIAIS A PARTIR DA “EFICIÊNCIA”</b> .....	<b>453</b>
<b>4.5 A CONCEPÇÃO CAPACITÁRIA DE JUSTIÇA</b> .....	<b>458</b>
4.5.1 AS OBJEÇÕES DE AMARTYA SEN À TEORIA DA JUSTIÇA UTILITARISTA .....	461
<b>4.6 A LEGITIMIDADE DA POLÍTICA DE COTAS RACIAIS A PARTIR DO UTILITARISMO</b> .....	<b>472</b>
<b>4.7 A TEORIA DA JUSTIÇA COMO EQUIDADE DE JOHN RAWLS E OS PRINCÍPIOS DE JUSTIÇA</b> .....	<b>478</b>
4.7.1 O PRINCÍPIO DA DIFERENÇA E A PRIORIDADE DAS LIBERDADES BÁSICAS .....	483
<b>4.8 A LEGITIMIDADE DAS AÇÕES AFIRMATIVAS A PARTIR DAS CONCEPÇÕES TRANSCENDENTAIS</b> .....	<b>486</b>
<b>4.9 POLÍTICA DE COTAS RACIAIS NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO E O DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE</b> .....	<b>504</b>
4.9.1 A ABORDAGEM DA JUSTIÇA CAPACITÁRIA DE AMARTYA SEN E A POLÍTICA DE COTAS RACIAIS .....	504
4.9.2 A LEGITIMIDADE E O PAPEL DA POLÍTICA DE COTAS NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: UTILIDADE OU “CONDIÇÃO DE AGENTE”? .....	510
4.9.3 AS POLÍTICAS DE COTAS RACIAIS NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO A PARTIR DO DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE ....	516
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>525</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>543</b>

## INTRODUÇÃO

No Brasil, atualmente muito se tem discutido acerca da implementação de ações afirmativas voltadas à inserção de segmentos populacionais com histórico de vulnerabilidade.<sup>1</sup> Apesar das políticas afirmativas favorecerem a igualdade substancial e corrigirem as desigualdades imerecidas, estas têm sido alvo de resistências por parte de determinados setores sociais.

A política afirmativa consistente na reserva de vagas no ensino superior (cotas universitárias) tem por finalidade propiciar o acesso ao ensino superior às pessoas em situação de vulnerabilidade ou desvantagem.<sup>2</sup> Tendo em vista que, de todas as ações afirmativas, a que mais tem despertado polêmica são as cotas destinadas ao acesso à universidade pelos afrodescendentes, faz-se necessária a discussão específica sobre tais políticas, com vistas à compreensão adequada destas por parte da sociedade.<sup>3</sup>

A verticalização do debate sobre as cotas universitárias faz emergir questões acerca dos delineamentos dessas ações no cenário brasileiro, atinentes aos objetivos ou às finalidades a serem alcançados pelas cotas, quanto aos critérios

---

<sup>1</sup> A polêmica em torno das ações afirmativas não é uma característica apenas presente no contexto brasileiro. Aliás, talvez seja justamente este um dos pontos mais consensuais a seu respeito.

<sup>2</sup> O relatório do Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento: racismo, pobreza e violência revela que 64,1% dos pobres são negros, correspondendo, portanto, à maioria, e em relação aos indigentes constituem 70%. A renda *per capita* média dos negros em 2000 (R\$ 162,75) correspondeu a menos da metade do que ganhavam os brancos em 1980 (R\$ 341,71, em valores corrigidos), ou seja, vinte anos antes. Dentre os 53 milhões de indivíduos que se encontram abaixo da linha da pobreza, cerca de 64,17%, são compostos por negros; isto significa que a cada dez pobres no Brasil, sete são negros. Dado relatório aponta ainda que a taxa de analfabetismo dos negros (16%) é mais que o dobro da registrada para os brancos (7%). A diferença se reflete também quanto à defasagem escolar, uma vez que 27% dos negros com idade entre 18 e 24 anos ainda estão no ensino fundamental. Entre os brancos, esse percentual fica em 11%. Se considerado o ensino médio, as distorções se mantêm, enquanto 35% dos jovens brancos não estão na série adequada para sua idade, entre os negros essa proporção é de 51%. Em relação ao ensino superior, em 2000, o percentual dos homens negros com mais de 30 anos que tinham diploma de graduação (2,7%) era inferior ao mesmo dado registrado para os homens brancos em 1960 (3%), ou seja, quarenta anos antes. Cf. BRASIL. Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento. **Relatório de Desenvolvimento Humano: racismo, pobreza e violência**, 2005. Cf. BRASIL. **Desigualdades Raciais, Racismo e Políticas Públicas** – Diretoria de Estudos Sociais (Disoc), IPEA – 13 de maio de 2008, p. 3. Disponível em: < [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/08\\_05\\_13\\_120anosAbolicaoVcoletiva.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/08_05_13_120anosAbolicaoVcoletiva.pdf)>. Acesso em: 17 dez. 2013.

<sup>3</sup> As objeções comumente feitas às ações afirmativas envolvem argumentos diversos, e muitas das posições assumidas baseiam-se numa má compreensão do instituto ou em senso comum sem que seja possível aprofundar-se o debate. Destaca-se que experiência norte-americana aparece como principal referência para a discussão das ações afirmativas no Brasil.

de definição do público-alvo beneficiário, até problematizações mais gerais de cunho étnico e racial<sup>4</sup>, concernentes aos aspectos ideológicos de releitura da identidade nacional no que se refere ao culto à “democracia racial”<sup>5</sup> presente no consciente coletivo brasileiro.

O enfoque na política de cotas raciais na seara da educação superior justifica-se pela relevância desse bem na configuração da posição social e no desenvolvimento do potencial humano intrínseco do afrodescendente. A educação exerce um papel essencial à configuração da igualdade, constituindo um espaço no qual preferencialmente se exigem transformações.

Com efeito, ao se considerar que a escolha por um curso no ensino superior<sup>6</sup> enseja expectativas profissionais, e que as políticas de cotas raciais universitárias constituem um meio de acesso a esse nível de ensino à população afrodescendente<sup>7</sup>, esta temática desperta interesse no âmbito da orientação profissional na medida em que permite avaliar a “eficiência”, vale dizer, os possíveis êxitos dessas ações afirmativas sobre as perspectivas de futuro dos beneficiários diretos e indiretos.

Nessa perspectiva, diversos estudos evidenciam – como se demonstrará na presente tese – que o local de origem, o pertencimento étnico-racial, o nível educacional e de renda familiar, dentre outros fatores, exercem influência sobre o maior ou menor acesso à educação qualificada pela população, em todos os níveis, especialmente o nível superior.

<sup>4</sup> O termo “raça” é considerado, neste estudo, exclusivamente como uma construção histórico-social e política com vistas a melhor analisar a história socioeconômica e cultural no Brasil.

<sup>5</sup> A expressão *democracia racial*, a despeito de ter comportado vários significados, designava, aprioristicamente e, sobretudo, a ideia de que o Brasil era um “*paraíso racial*”, cuja miscigenação teria sido facilitada pelo interesse sexual dos portugueses pelas mulheres negras no qual a raça não afetava de maneira significativa as oportunidades de vida. Cf. MOURA, C. A. A herança do cativo. In: CARTA, Mino; PEREIRA, Raimundo. **Retrato do Brasil** (Da Monarquia ao Estado Militar). v I. São Paulo: Editora Três/ Política Editora, 1984, p. 109. Cf. SCHWARTZ, L. M. **Racismo no Brasil**. São Paulo: Publifolha, 2001, p. 33. Ademais, tal imagem de *democracia racial* foi reforçada pela ideia de uma *escravidão benigna*, extinta de maneira “harmoniosa”, diferentemente do que ocorrera em outros países. Além disso, não houve o estabelecimento de ideologias raciais separatistas de forma oficial, como o *apartheid* na África do Sul ou o “Jim Crow”, nos Estados Unidos. O termo “democracia racial” adquiriu vários significados, a partir das considerações de Roger Bastide a respeito das ideias expressas por Freyre em suas conferências nas Universidades da Bahia e Indiana, em 1943 e 1944, respectivamente. Cf. GUIMARÃES, A. S. A. **Classes, Raças e Democracia**. São Paulo: Ed. 34, 2002, p. 167. Cf. DA MATTA, R. **O que faz o Brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 1997, p. 47.

<sup>6</sup> A expressão ensino superior refere-se, neste trabalho, à formação curricular posterior ao ensino médio, em específico o ensino acadêmico universitário.

<sup>7</sup> O termo afrodescendente engloba, no presente trabalho, os pretos e os pardos, em conformidade com a classificação adotada pelo IBGE, tendo em vista que, no Brasil, a situação de dupla vulnerabilidade alcança “pretos” e “pardos”.

Em termos de composição étnico-racial dos estudantes do ensino superior brasileiro, cabem aqui algumas considerações. Segundo o Censo de 2010, há na população cerca de 50,74% negros<sup>8</sup>, enquanto nas universidades esse índice não atinge a 20%. Já os brancos compõem 47,73% da população, mas constituem aproximadamente 80% do público universitário. Tal situação díspar, no que concerne ao acesso ao ensino universitário entre brancos e negros, é um dos aspectos centrais questionados pela adoção das políticas afirmativas destinadas ao acesso, pelos afrodescendentes, ao ensino público superior brasileiro.

Paralelamente, pode-se afirmar que o acesso à universidade resulta em implicações sociais, haja vista o entendimento corrente que vislumbra neste apenas um instrumento voltado à mobilidade e à ascensão sociais futuras. Entretanto, afirmações que apontam o ensino superior como panaceia milagrosa para todos os problemas estruturais e crônicos da sociedade brasileira devem ser compreendidas com cautela.

A crise institucional que permeia o modelo atual das universidades constitui um desafio a ser enfrentado por tais instituições, a partir da conjugação de sua *práxis*, devendo-se desenvolver análises que evidenciem as tramas de significações atribuídas ao ensino universitário pelo imaginário coletivo<sup>9</sup>. A mencionada crise institucional envolve, principalmente, a reflexão acerca do papel das universidades<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Dados do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística - IBGE. Censo 2010. Cf. BRASIL. Governo Federal. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Comunicados do IPEA**. Dinâmica Demográfica da População Negra Brasileira, n. 91. 2011. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110512\\_comunicadoipea91.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110512_comunicadoipea91.pdf). Acesso em: 11 dez. 2013. O Brasil é o país com a maior população negra do mundo, apresentando **120 anos após a abolição** brancos, sendo aqueles, em sua maior parte, assolados por problemas sociais graves. Cf. BRASIL. **Desigualdades Raciais, Racismo e Políticas Públicas** – Diretoria de Estudos Sociais (Disoc), IPEA – 13 de maio de 2008, p. 3. Disponível em: < [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/08\\_05\\_13\\_120anosAbolicaoVcoletiva.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/08_05_13_120anosAbolicaoVcoletiva.pdf) >. Acesso em: 17 dez. 2013.

<sup>9</sup> Assim, procura-se reavaliar a configuração do atual sistema de ensino superior, levando-se em consideração as expectativas e as limitações das intervenções das universidades na conjuntura social.

<sup>10</sup> De acordo com o Censo da Educação Superior, realizado em 2011, das 2.365 instituições de ensino superior em funcionamento no Brasil, 88,0% são particulares e 12% são públicas, incluindo universidades federais, estaduais e municipais. Cf. INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da educação superior: 2011 – resumo técnico**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2013. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/resumo\\_tecnico/resumo\\_tecnico\\_censo\\_educacao\\_superior\\_2011.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/resumo_tecnico/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2011.pdf) > Acesso em: 11 dez. 2013.

no cenário mundial globalizado e suas novas e crescentes demandas desafiadoras<sup>11</sup>.

Nesse contexto, a igualdade de oportunidades de acesso à universidade, viabilizada tão somente por meio do mérito e dos esforços individuais nos exames vestibulares e que privilegia, por vezes, os candidatos detentores de maior capital econômico e cultural, são colocados em discussão a partir da implementação de medidas diferenciais.

Assim, a reivindicação por política de cotas visa propiciar o acesso às universidades por meio da intervenção sobre a seletividade dos exames vestibulares que antes eram vistos em termos exclusivamente meritocráticos. Atualmente, vêm sendo reinterpretados a partir do crivo socioeconômico e racial.

Outrossim, cabe tematizar acerca do papel formador do ensino universitário, o qual entende-se que deve abarcar não apenas a profissionalização com vistas a realizar finalidades meramente econômicas<sup>12</sup>, mas também deve propiciar a formação plena do indivíduo, vale dizer, sua capacidade de “condição de agente”<sup>13</sup>.

É em ressonância com tais finalidades atribuídas ao ensino superior, como as referentes à mobilidade social, à maximização da riqueza, à preparação do indivíduo enquanto ser capaz de obter o lhe pareça vitalmente significativo, assim como capacitá-lo para atuar na sociedade, que se demandam ações efetivas das universidades sobre o funcionamento de normas e condutas sociais.

No Brasil, a adoção das políticas de cotas raciais, voltadas ao acesso à educação superior pelos afrodescendentes, é fenômeno relativamente recente e tem suscitado acirrado debate social. Com efeito, as referidas ações afirmativas encontram-se no centro de uma ampla e tormentosa argumentação acerca de sua

---

<sup>11</sup> Boaventura de Sousa Santos evidencia que, em 1987, o relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE elencou 10 funções principais a serem desempenhadas pelas universidades: educação geral pós-secundária; investigação; fornecimento de mão de obra qualificada; educação e treinamento altamente especializados; fortalecimento da competitividade da economia; mecanismos de seleção para empregos de alto nível através da credencialização; mobilidade social para os filhos e filhas das famílias operárias; prestação de serviços à região e à comunidade local; paradigmas de aplicação de políticas nacionais (exemplo, igualdade de oportunidade para mulheres e minorias raciais); preparação para os papéis de liderança social. SANTOS, B. de S. **Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2008, p. 189.

<sup>12</sup> Adota-se aqui uma concepção ampla do processo educacional superior, que não se esgota na aprendizagem de práticas, ações e habilidades que busquem única e exclusivamente a realização de finalidades econômicas, quer seja como mobilidade social, obtenção de renda, eficiência econômica ou maximização da utilidade ou riqueza.

<sup>13</sup> O presente trabalho encontra-se baseado, fundamentalmente, na perspectiva capacitária de justiça de Amartya Sen.



legitimidade<sup>14</sup>, eficácia<sup>15</sup> e em algumas paragens, também já ecoando, de certo modo, no país, a questão da eficiência<sup>16</sup> de tais medidas.

Com vistas a melhor analisar a legitimidade das políticas de cotas raciais, faz-se necessária a adequada compreensão da eficácia, quer dizer, dos efeitos e limites de tais políticas, tendo em vista que a problemática sobre a eficácia não se encontra desvinculada daquela da legitimidade.<sup>17</sup>

Recentemente, nota-se um aumento nas pesquisas sobre as ações afirmativas realizadas por cientistas sociais, ao redor do mundo, baseadas numa visão apologética da “eficiência”, entendida como “maximização da riqueza”. Tais estudos procuram demonstrar se tais medidas revelam-se eficientes ou ineficientes. Portanto, se promovem ou não a maximização das relações econômicas, com vistas a endossar ou refutar as políticas de cotas raciais implementadas pelas universidades.

Observa-se, em tais estudos, uma ênfase no papel gerencial dessas instituições no que tange ao delineamento e à avaliação dos resultados produzidos pelas políticas em comento. Assim, a adoção da política pelas universidades deve se fazer acompanhar da previsão dos mecanismos capazes de identificar os ganhos e as perdas aferidos pelos beneficiários diretos e pela sociedade como um todo.

Nessa direção, passa-se a se destacar a relevância do impacto positivo da ação afirmativa na produtividade da força de trabalho, na elevação das oportunidades de investimento, na acumulação de riqueza, no desenvolvimento econômico do país, no nível de renda e na mobilidade ascendente das parcelas beneficiárias. Tais enfoques, na verdade, primam por uma constatação de “eficiência” em termos estritamente econômicos.

Outrossim, a argumentação não se circunscreve somente à justiça da medida ou os imperativos de ordem social; é imprescindível, também, a demonstração do alcance de resultados, principalmente dos resultados econômicos.

---

<sup>14</sup> Legitimidade aqui entendida como fundamento normativo e como fundamento moral (ético) das ações afirmativas na modalidade de políticas de cotas raciais destinadas ao ingresso dos afrodescendentes ao ensino superior brasileiro.

<sup>15</sup> Eficácia, neste estudo, refere-se aos efeitos que se podem ser expectados de tais medidas, extremados àqueles que não se afiguram plausível lhes atribuir.

<sup>16</sup> Eficiência, no presente trabalho, é entendida em termos exclusivamente econômicos, de menor custo e maior benefício ou maximização de riqueza.

<sup>17</sup> Os avanços obtidos no tocante à eficácia repercutem na legitimidade. Consigna-se que um dos desafios da política de cotas atualmente diz respeito ao reforço de sua eficácia social, concomitantemente à minoração de eventuais efeitos negativos.

Por conseguinte, não basta a política ser justa e estar em conformidade com os clamores ou valores de justiça social, se ela não alcança resultados econômicos positivos.

Desse modo, nota-se uma confusão conceitual entre os conceitos de eficácia e de eficiência, por parte da literatura, que, por vezes, tem impactado na adequada e suficiente compreensão da legitimidade ética das políticas de cotas raciais.

Por conseguinte, esta tese tem por objetivo buscar uma legitimação jurídico-ética das políticas de cotas raciais nas universidades brasileiras, a partir da perspectiva capacitaria e do desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen. Assim sendo, a presente tese contribui com uma compreensão inovadora do instituto em tela ao propiciar embasamento ético ao já existente supedâneo jurídico-legislativo.

Pode-se afirmar que no Brasil há uma legitimação normativa, vale dizer, legal e reconhecida pelo Poder Judiciário da política de cotas raciais para ingresso no ensino superior. A questão problemática e tormentosa refere-se à legitimação ética das políticas afirmativas em apreço.<sup>18</sup>

O escopo da problemática da presente tese é explicar e demonstrar, sob o ponto de vista teórico-científico, a fundamentação ética (atrelada ao já existente supedâneo jurídico) da adoção e manutenção das políticas de cotas raciais no ensino superior brasileiro.

Nessa toada, pretende-se demonstrar que apenas um critério reducionista de caráter econômico revela-se insuficiente e inadequado à legitimação das políticas de cotas, vez que é ineficaz no combate às inúmeras desvantagens que os afrodescendentes enfrentam em relação aos brancos. Portanto, sustentar-se-á a legitimidade da adoção e implementação de um recorte racial pela política afirmativa com vistas à concretização de maiores oportunidades e condições de igualdade.

Consequentemente, tal política afirmativa não pode ser entendida simplesmente como uma medida que se encontre atrelada somente ou que visa apenas o alcance de finalidades econômicas, isto porque, caso estas não se

---

<sup>18</sup> Utilizar-se-á a argumentação como método capaz de sujeitar ao exame crítico os argumentos prevalecentes e as razões alegadas no que tange à legitimidade das políticas de cotas raciais. Amartya Sen ensina que a análise arrazoada presente na melhor argumentação é o melhor “remédio para a má argumentação”, ou seja, a ignorância de outros argumentos ou razões. SEN, A. **A ideia de justiça**. Tradução de: BOTTMANN, Denise; MENDES, Ricardo Doninelli. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 79.

concretizem impactará por certo em sua legitimidade. Ademais, defender-se-á aqui, que as políticas de cotas contribuem concomitantemente à eliminação das desigualdades raciais e ao aperfeiçoamento do capital social e humano dos afrodescendentes.

Assim, buscar-se-á demonstrar que a concepção de justiça alternativa de Amartya Sen revela-se adequada e suficiente à legitimação jurídico-ética à adoção e manutenção do sistema de cotas raciais no ensino universitário brasileiro.

A investigação presente cinge-se, portanto, à legitimidade ética das políticas de cotas raciais adotadas pelas universidades brasileiras, a partir das seguintes hipóteses: o adequado delineamento da “eficácia” social do instituto e a sua distinção com a “eficiência”; o rechaço à recente pretensão de fundar a legitimidade a partir tão somente da instrumentalização da política de cotas raciais à supervalorização da “eficiência”; e a possibilidade de legitimação jurídico-ética das política de cotas raciais voltadas ao ingresso no ensino superior, pelos afrodescendentes no Brasil, a partir da concepção de justiça alternativa de Amartya Sen.

A escolha da teoria de Amartya Sen<sup>19</sup> como marco teórico deve-se à sua coerente e consistente argumentação quanto à necessidade e à premência da subordinação da “eficiência” à justiça. Contudo, a “eficiência” não pode ser considerada como um único valor a ser atingido, mas sim, como mais um valor a ser alcançado, levando-se em consideração a realização de outros valores: sociais, políticos, históricos, jurídicos e culturais.

Nessa perspectiva, as políticas de cotas raciais são vistas não como instrumentos somente de “maximização da riqueza” ou de “utilidade”, mas sim como instrumentos aptos à promoção de uma pluralidade de “capacidades” e da “condição de agente”, em contraposição à unidimensionalidade utilitarista.<sup>20</sup>

Nesse viés, sustentar-se-á que a educação superior viabilizada pelas políticas de cotas raciais desempenha um amplo e primordial papel no tocante ao desenvolvimento das “liberdades” individuais, da autonomia, de redistribuição

---

<sup>19</sup> Importante ressaltar que Amartya Sen, a despeito de ter vivido longo período na Inglaterra e atualmente estar morando nos Estados Unidos, tem origem indiana, ou seja, provém de um país que, apesar das diferenças para com o Brasil, também é multiétnico e em desenvolvimento.

<sup>20</sup> Acesso à educação aos afrodescendentes com vistas a propiciar-lhes fazer escolhas e exercerem sua cidadania.

material e do reconhecimento dos afrodescendentes brasileiros destinatários desta política afirmativa.

Para tal intuito, no percurso epistemológico imprescindível à interdisciplinaridade no trato do tema, pelo que, a abordagem histórica<sup>21</sup>, sociológica<sup>22</sup>, antropológica<sup>23</sup> e econômica<sup>24</sup>, ao lado da jurídica<sup>25</sup>, serão de significativa valia no enfrentamento e na compreensão do mesmo.

<sup>21</sup> Assim, adotar-se-á no presente estudo uma das principais características metodológicas da reflexão histórica marxiana sobre o social, consistente no princípio da totalidade. Segundo assevera Carlos Nelson Coutinho, “[...] é a insistência na necessidade de conceber a vida e as estruturas sociais reconhecendo, por lado, que elas formam objetivamente uma totalidade, mas também, por outro, que o modo mais correto de compreendê-los subjetivamente é a adoção consciente do que o jovem Luckács chamou de ponto de vista da totalidade”. COUTINHO, C. N. **Marxismo e política**: a dualidade de poderes e outros ensaios. São Paulo: Cortez, 1994, p. 93. Por conseguinte, a obtenção da totalidade dá-se pela abordagem histórica, tendo em vista que a “totalidade que se tem vista não é uma totalidade fechada e definitiva, mas antes um processo de totalização, no qual o todo é compreendido como algo aberto e altamente dinâmico; com isso, os objetos analisados perdem a sua aparente ‘naturalidade’, convertendo-se assim em estados transitórios de um devir ininterrupto”. *Ibid.*, p. 100.

<sup>22</sup> As disciplinas Sociologia, Sociologia do Direito, constituirão importantes aportes de referência à compreensão da crise atual do Estado, decorrente da miniaturização da esfera pública em detrimento do aumento do espaço do mercado. Convém esclarecer que utilizar-se-á, ainda, conjuntamente, uma abordagem quantitativa, utilizada para fornecer dados descritivos dos atores sociais em um determinado contexto e outra qualitativa, utilizada para “aprofundar aspectos da realidade brasileira que os indicadores numéricos apontassem como cruciais”. MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 1992, p. 11. A preocupação não será apenas a de quantificar o fenômeno observado, mas buscar explicar os “meandros das relações sociais consideradas essência e resultado da atividade humana criadora, afetiva e racional que pode ser aprendida no cotidiano, da vivência e da explicação do senso comum”. *Id.*

<sup>23</sup> Destaca-se que, a partir da abordagem antropológica e daquilo que se convencionou denominar estudo “do outro ou do diferente”, seguiu-se o que afirma Tzvetan Todorov: “pode-se descobrir os outros em si mesmo, e perceber que não se é uma substância homogênea, e radicalmente diferente de tudo que não é si mesmo; *eu* é um outro. Mas cada um dos outros é um *eu* também, sujeito como eu”. TODOROV, T. **A conquista da América**: a questão do outro. São Paulo: Martins Fontes, 1993, p. 3. Portanto, as relações e as inter-relações estabelecidas entre brancos e negros são, em grande medida, influenciadas pelas imagens que estes fazem de si e do outro. Assim, mesmo aqueles que afirmam não ter atitudes racistas ou nenhum tipo de preconceito, são também influenciados, em maior ou menor grau, pela sociedade na qual vivem e que o é, pois participam dos seus valores e das relações que nela se estabelecem.

<sup>24</sup> Conforme defende José Pascoal Rosseti, a moderna definição de Economia obedece ao que hoje é considerado o problema econômico fundamental, a escassez. Assim, a Economia é a ciência que estuda a alocação dos recursos escassos entre fins alternativos. ROSSETI, J. P. **Introdução à Economia**. São Paulo: Atlas, 1991. Sustentar-se-á que o Estado teve por objetivo a ideia de desenvolvimento econômico, que é mais amplo do que o objetivo singular de crescimento econômico, estando em sincronia com as percepções morais sobre a cultura e os valores sociais humanos.

<sup>25</sup> Adotar-se-á precipuamente uma compreensão do instituto a partir do Direito Constitucional e do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Considerando que as Constituições delineiam marcos jurídicos, políticos e morais à sociedade, será aqui investigada a possibilidade de adoção das políticas de cotas raciais em universidades brasileiras sob um marco jurídico norteador estabelecido no art. 1º, inciso III da Constituição da República – o princípio da dignidade humana –; e sob um marco jurídico-político, a partir da análise das objeções e dos argumentos comumente levantados de modo favorável ou contrário a essas ações afirmativas no Brasil. Assim, sustentar-se-á a existência de um direito constitucional à redistribuição e ao

No que se refere à metodologia<sup>26</sup> adotada, visando mapear e problematizar as principais questões suscitadas pelas políticas de cotas universitárias, realizar-se-á uma revisão da literatura existente sobre a temática no país. Buscar-se-á enfatizar os estudos atinentes à desigualdade racial brasileira e as políticas educacionais no Brasil, tendo em vista o recorte da temática nas ações voltadas aos afrodescendentes desenvolvidos na seara da educação superior.

A pesquisa bibliográfica estendeu-se também aos estudos existentes nos Estados Unidos<sup>27</sup>, opção que encontra algumas motivações. Primeiramente, o debate sobre políticas afirmativas no Brasil comumente refere-se à experiência norte-americana. Além disso, aquele país também conseguiu produzir uma ampla sistematização do debate acerca das ações afirmativas. Ademais, é de lá que a análise e legitimação “eficientista” das políticas afirmativas – que se buscará refutar no presente trabalho – têm obtido proeminência por meio de estudos empreendidos, especialmente, no campo da Economia e do Direito.

O presente trabalho será estruturado em quatro capítulos. O primeiro capítulo consistirá em uma análise do quadro de desigualdade racial existente no Brasil. Para

---

reconhecimento por meio das políticas de cotas raciais em universidades. Tal direito será delineado pela concretização do princípio da dignidade humana, por outros princípios constitucionais, tais como o princípio da igualdade, e por questões factuais. Canotilho e Moreira colocam que os princípios fundamentais possuem, em geral, uma dimensão constitutiva, tendo em vista que eles mesmos “exprimem, indicam e denotam uma compreensão global da ordem constitucional; e uma dimensão declarativa, pois assumem, noutros casos, o caráter de vocábulos designantes de fórmulas sintéticas utilizadas para designar a soma de outros subprincípios e concretizações normativas constitucionalmente plasmados”. São exatamente estas funções – constitutiva e declarativa – que o princípio da dignidade humana assume na Constituição Federal de 1988, ao servir de origem e parâmetro para outros princípios. CANOTILHO, J. J. G.; MOREIRA, V. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991, p. 73. Buscar-se-á defender que já existe no Brasil uma legitimação normativa (legal e reconhecida pelo Poder Judiciário) da política de cotas raciais para ingresso de afrodescendentes no ensino superior.

<sup>26</sup> Sustenta-se aqui que a discussão acerca das relações raciais brasileiras pode e deve ser empreendida de acordo com o rigor metodológico exigido nas ciências humanas. Entretanto, isto não isenta a consciência da pesquisadora da interferência de seus valores, experiências e contexto na escolha do objeto estudado e no resultado da pesquisa, sendo fundamental explicitá-los para o controle do viés, como ensina Wright Mills em sua obra *A imaginação sociológica*. MILLS, C. W. **A imaginação sociológica**. 2. ed. Tradução de: DUTRA, Waltensir. Rio de Janeiro: Zahar, 1969, p. 12-14. Nessa perspectiva, importa evidenciar que a escolha pelas “políticas de cotas raciais universitárias” e pela refutação de sua legitimidade a partir de valores estritamente de “ganhos de eficiência” deve-se essencialmente à relevância da problematização das relações raciais, notadamente no âmbito do ensino superior brasileiro, assim como por acreditar que a educação viabilizada por meio das cotas tem por objetivo algo que transcende objetivos meramente econômicos.

<sup>27</sup> A consulta foi realizada por meio de acesso aos livros, consulta a obras e artigos disponibilizados em sites de pesquisa e de bibliotecas de universidades, sendo selecionados os estudos que preferencialmente ofereciam uma contextualização histórica, sociológica e econômica das ações afirmativas, e que problematizassem os impasses atuais.

tanto, far-se-á um introdutório e indispensável escorço histórico, por meio do qual se procurará resgatar os aspectos mais relevantes do período escravagista e do período ulterior à abolição, buscando-se evidenciar suas implicações socioeconômicas e culturais nas fases mencionadas e na situação de “vulnerabilidade”/ “negatividade” contemporânea dos afrodescendentes.<sup>28</sup>

Destacar-se-á que, do ponto de vista histórico, a análise acerca da questão racial brasileira é perpassada, de modo recorrente, por quatro conceitos ou ideias. São eles: o racismo científico, o mito do branqueamento, a democracia racial e a desigualdade racial.

Tais conceitos ou ideias alternam-se no decorrer no tempo, sucedendo-se cronologicamente, assim como contribuem ao reconhecimento da existência de preconceito e discriminação racial no Brasil, oferecendo subsídios à implementação de políticas públicas voltadas aos afrodescendentes.

Nessa perspectiva, buscar-se-á sustentar que a análise atinente à problemática das relações raciais brasileira envolve a compreensão de dois fatores ou condições: a condição cultural-simbólica e a condição socioeconômica. No que pertine à análise do primeiro fator, a ênfase estará na construção e nos efeitos do racismo, da discriminação e do preconceito, desde a chegada dos negros ao Brasil até a contemporaneidade, mediante uma abordagem historiográfica e sociológica.

Com vistas a melhor compreender o argumento dos impactos do passado colonial, faz-se necessário analisar brevemente as ideias, variações, implicações e os contornos próprios que os conceitos de “raça” e “racismo” adquiriram no Brasil, assim como visualizá-los em um contexto mais amplo e geral, com vistas à problematização das ideias de “racismo científico”, “branqueamento” e “democracia racial”.

Mencionadas ideias, resultado da *colonialidade do poder*<sup>29</sup>, implicam até hoje na *invisibilidade sociológica* dos não-europeus, “negros” e “mestiços”, no que se

<sup>28</sup> Por conseguinte, sustenta-se que não apenas o ponto de partida dos afrodescendentes é desvantajoso, isto é, a herança do passado; mas, ainda atualmente, em cada estágio da competição social, na educação e no mercado de trabalho, acrescentam-se novas discriminações que ampliam tal desvantagem. Efeito intergeracional da injustiça de origem. Cf. GUIMARÃES, A. S. A. **Classes, Raças e Democracia**. São Paulo: Ed. 34, 2002, p. 66.

<sup>29</sup> Segundo ensina Quijano, no contexto da *colonialidade* do poder ocorre a dominação colonial, a “racialização”, a re-identificação geocultural, a exploração do trabalho gratuito e, sobretudo, consolida-se a ideia da Europa ocidental como o centro do controle do poder, como o “centro do desenvolvimento do capital e da modernidade/racionalidade, como a própria se do *modelo* histórico avançado de civilização”. QUIJANO, A. Os fantasmas da América Latina. In: NOVAES, A. (Org.). **Oito visões da América Latina**. São Paulo: Editora Senac, 2006, p. 74.

refere à sua memória histórica e cultural e sua contribuição ao processo civilizador latino-americano e brasileiro.<sup>30</sup>

No que concerne à apresentação do panorama socioeconômico dos afrodescendentes, procurar-se-á evidenciar as desigualdades entre esta parcela e o segmento da população “branca” no Brasil, especialmente no que tange ao acesso à educação superior. Com vistas a subsidiar tal análise, realizar-se-á uma revisão de literatura sobre as desigualdades raciais brasileiras, explicitando as fontes de informação e os dados estatísticos existentes, precipuamente, aqueles relativos à seara educacional.

Sustentar-se-á que a situação deficitária de acesso à educação superior dos afrodescendentes encontra origens que remontam à época colonial e à escravidão, e que tal situação se perpetuou mesmo após a “abolição”, num contexto social capitalista de trabalho “livre”, repercutindo até a atualidade.

O segundo capítulo do estudo se dedicará a analisar as políticas de cotas raciais a partir de sua contextualização no campo temático das políticas públicas educacionais. Constituindo-se as mesmas em políticas públicas, há que se discutir o papel do Estado e as transformações ocorridas na racionalidade e na legitimidade das políticas estatais, no âmbito do sistema capitalista.

Outrossim, evidenciar-se-á que o advento do Estado Moderno foi perpassado, no âmbito político-econômico, pela consolidação da economia de mercado, que alterou significativamente as relações sociais, configurando-se uma nova estruturação social, definida a partir dos balizamentos da lógica da acumulação do capital.

Ademais, no presente capítulo enfatizar-se-á o impasse permanente entre a racionalidade do mercado e a racionalidade estatal, eis que o mercado adota decisões alocativas a partir dos recursos disponíveis pelos agentes individuais, sendo estes sempre distribuídos desigualmente. Por outro lado, a racionalidade

---

<sup>30</sup> No particular, concorda-se com Aníbal Quijano ao afirmar que “[...] no mundo do poder, aquele que é atirado pela porta entra de qualquer modo pela janela. Com efeito, os invibilizados eram a avassaladora maioria da população da América Latina, considerada em seu conjunto, e seu universo subjetivo, suas maneiras de se relacionar com o universo, densos e ativo demais para que fossem simplesmente ignorados. Por outro lado, [...] uma crescente população de “mestiços” – da qual uma parte muito importante formou, desde fins do século XVIII em especial, as categorias dos dominadores –, as relações intersubjetivas (“culturais”) entre dominadores e dominados foi produzindo um novo universo intersubjetivo considerado igualmente “mestiço” e, em consequência, ambíguo e indeciso, exceto, sem dúvida, nos extremos de ambas as partes do poder”. QUIJANO, A. Os fantasmas da América Latina. *Ibid.*, p. 79-80.

estatal pode legitimamente alocar recursos próprios ou não próprios, visando uma melhor distribuição ou equalização dos bens e recursos sociais.

Com a derrocada do Estado Social na maioria dos países do mundo, a lógica do mercado pautada na “eficiência” passou a colonizar as esferas sociais, ocorrendo a transposição da racionalidade do mercado à atuação estatal.

Nesse contexto, pretende-se analisar o fenômeno da globalização econômica e a teoria econômica neoliberal, bem como os seus possíveis efeitos perniciosos na esfera política e na seara jurídica. O objetivo é discutir, especialmente, a miniaturização do Estado e o seu papel de mero “agenciador” ou “cumpridor de ajustes ou metas” do mercado internacional.

Com efeito, é no âmbito sociopolítico que as políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos sociais, especialmente a educação, podem problematizar a estruturação do social. Assim, o Estado é demandado a intervir de diversos modos, dentre os quais por meio da criação e implementação das políticas de cotas raciais para acesso ao ensino superior pelos afrodescendentes.

Também procurar-se-á evidenciar a imprescindibilidade da adoção de políticas públicas afirmativas em conjunto com a adoção das políticas públicas universais ou “neutras”, tendo em vista a diversidade do público beneficiário e dos objetivos e das finalidades perseguidos pelas mesmas.

No terceiro capítulo serão enfrentadas questões atinentes à ação afirmativa como gênero para, posteriormente, enfrentarem-se as questões relativas à espécie em estudo, as políticas de cotas raciais voltadas ao acesso pelos afrodescendentes ao ensino público superior no Brasil.

Tal abordagem se fará orientada a partir dos dois eixos do debate acerca das políticas em estudo, quais sejam, o da eficácia e o da legitimidade. Procurar-se-á elencar os argumentos desfavoráveis e favoráveis<sup>31</sup> à adoção das políticas de

---

<sup>31</sup> As principais objeções apresentadas pelos detratores das políticas de cotas raciais são: a violação do critério do mérito e, por consequência, a diminuição do nível de excelência das universidades; o reforço e a acentuação da discriminação; o fomento ao assistencialismo e a dependência econômica do beneficiário; as vantagens da política de cotas seriam auferidas pelos indivíduos mais favorecidos da parcela beneficiada; e, por fim, a possível identificação entre discriminação econômica e racial no Brasil. Os argumentos favoráveis comumente elencados pelos defensores da adoção das políticas de cotas raciais são os seguintes: o favorecimento à diversidade; o incremento da representatividade e a superação do círculo vicioso baseado numa vulneração simbólica e numa vulneração econômica.



cotas raciais, primeiramente no que tange ao eixo temático da eficácia e, em seguida, ao eixo temático da legitimidade.<sup>32</sup>

Isto porque, apesar de se sustentar que ambas as temáticas possuem seus próprios âmbitos de análise, estas não se apresentam estanques ou absolutamente independentes, haja vista que a eficácia pode vir a contribuir substancialmente à compreensão da legitimidade das políticas afirmativas em comento.<sup>33</sup>

Visando preparar a discussão quanto às questões atinentes à eficácia e à legitimidade da política de cotas, primeiramente se desenvolverão distinções terminológicas e conceituais, elencando-se as finalidades e os objetivos, bem como os elementos caracterizadores das medidas ora estudadas.

Posteriormente, faz-se mister apresentar o contexto histórico em que as ações afirmativas foram criadas e se desenvolveram. A análise restringir-se-á aos Estados Unidos, uma vez que constituem o país pioneiro na implementação das ações afirmativas para os negros<sup>34</sup>.

Destacar-se-ão, em tal análise, os óbices jurídicos que essas medidas tiveram que superar para serem aceitas tanto na seara política como pelos tribunais. O estudo apreciará os casos mais relevantes sobre a temática racial julgados pela Suprema Corte estadunidense.

Também se abordará, sucintamente, o histórico e as características gerais das ações afirmativas adotadas na Índia, o país com a maior sociedade multiétnica do mundo, sendo o mais antigo no tocante à criação e ao desenvolvimento de ações afirmativas.

Superada a narrativa histórico-comparativa, evidenciar-se-á o advento da positivação das ações afirmativas no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, bem como sua influência no acolhimento das políticas afirmativas pelo ordenamento jurídico pátrio.

---

<sup>32</sup> A legitimidade (constitucionalidade) será discutida a partir do princípio da dignidade humana e o princípio da autonomia e do igual respeito; o princípio da igualdade; o princípio da proporcionalidade, o princípio da universalidade das prestações. Além disso, os argumentos do sistema multirracial brasileiro e a responsabilização intergeracional a partir da contraposição entre a justiça compensatória e a justiça distributiva da política de cotas.

<sup>33</sup> Infundáveis e inúmeros argumentos jurídicos, políticos e filosóficos já foram apresentados a favor e contra sua implementação.

<sup>34</sup> Ainda que outros países já tenham ou adotem ações afirmativas, como o Canadá, França, Itália, Espanha, Noruega, Alemanha e Bélgica, dentre outros, o público-alvo beneficiário é, no mais das vezes, minorias diversas, como imigrantes, deficientes e indivíduos pertencentes às classes menos favorecidas, mulheres.

Posteriormente, buscar-se-á apresentar a recepção do modelo americano das ações afirmativas, na modalidade de política de cotas pelo Brasil, procurando-se destacar as contribuições do movimento negro brasileiro na implementação das políticas de cotas destinadas ao acesso dos afrodescendentes ao ensino superior.

Ademais, o presente estudo evidenciará as políticas afirmativas instituídas no âmbito do Poder Executivo e do Poder Legislativo, destacando-se as principais. Além disso, se desenvolverá uma análise da jurisprudência dos Tribunais Brasileiros e pelo Supremo Tribunal Federal no tocante à questão da política de cotas raciais destinadas ao acesso às universidades públicas pelos afrodescendentes, visando enfatizar os posicionamentos adotados. Também será apresentado um panorama da adoção das políticas de cotas raciais pelas universidades brasileiras, destacando-se o avanço da temática a partir do início da implementação na década de 2000.

Assim, neste momento conclusivo, em uma primeira etapa, enunciar-se-ão as principais objeções apresentadas pelos detratores das políticas de cotas raciais, primeiramente em relação ao eixo temático eficácia e, em seguida, em relação ao eixo temático atinente à legitimidade. Ainda, os argumentos favoráveis apresentados pelos defensores das políticas de cotas raciais adotadas pelo ensino público superior.

Após a confrontação mencionada, cogitar-se-ão algumas hipóteses acerca da eficácia, sustentando-se algumas teses que, em última análise, compõem um corpo propositivo acerca dos efeitos das políticas de cotas raciais voltadas ao acesso às universidades pelos afrodescendentes.

Visando aclarar, ainda mais, a legitimidade da política afirmativa ora em estudo, se desenvolverá no quarto e derradeiro capítulo uma análise que diz respeito ao terceiro eixo temático, a eficiência. Tendo em vista a relevância e o destaque que o critério da eficiência vem assumido frente à justificação do Estado, e por consequência, das políticas públicas, também a discussão dos custos e benefícios de tais medidas deve ser considerada.

Buscar-se-á, na presente tese, fundamentar as ações afirmativas na modalidade de política de cotas voltadas ao acesso às universidades pelos afrodescendentes brasileiros a partir da concepção de tais políticas como instrumentos aptos à promoção da “condição de agente” e não apenas como instrumentos de “maximização da riqueza” ou de “utilidade”.

Defender-se-á a necessidade e a premência da subordinação da “eficiência” à justiça, não podendo aquela ser tida como um único valor a ser atingido, mas, sim, como mais um valor a ser alcançado, levando-se em consideração a realização de outros valores sociais, políticos e culturais.

Após a completa rejeição da ideia de que seria possível fundar-se a política de cotas raciais a partir da categoria unidimensional da “utilidade” ou da “maximização da riqueza”, erigindo, com base nela, uma Teoria da Justiça, propõe-se que concepções alternativas de justiça são passíveis de fundamentarem o instituto e que a simples adoção de elementos do pensamento econômico não implica a renúncia a qualquer pretensão de justiça redistributiva.

A partir da investigação dos três eixos essenciais que compõem o debate – a legitimidade, a eficácia e a eficiência –, adotar-se-á a perspectiva que vislumbra em tais políticas afirmativas o atendimento às exigências fundadas na ideia de justiça redistributiva e de solidariedade, contribuindo sobremaneira à equidade socioeconômica e cultural entre os brancos e os afrodescendentes brasileiros.

Nesse sentido, Aníbal Quijano evidencia que o processo de democratização possível da sociedade latino-americana demanda uma “*descolonialidade*” do poder, vale dizer, uma redistribuição radical do poder.<sup>35</sup> Isto porque as “classes sociais”, na América Latina e conseqüentemente no Brasil, possuem “cor”.

Assim, a classificação dos indivíduos não se dá apenas em um âmbito do poder, por exemplo, o econômico, mas em todos e em cada um dos âmbitos. A dominação é o requisito à exploração, e a “raça”, segundo aduz Quijano, é o mais eficaz instrumento de dominação, servindo “como o classificador universal no atual padrão mundial de poder capitalista”.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> O autor afirma que para uma realização histórica efetiva aconteça é necessário um outro modo de existência social com um específico horizonte de sentido radicalmente alternativo a Colonialidade global do poder e a colonialidade/modernidade eurocentrada. QUIJANO, A. **Bien vivir**: entre el “desarrollo” y la des/colonialidad del poder. Disponível em: [http://vientosur.info/IMG/pdf/VS122\\_A\\_Quijano\\_Bienvivir](http://vientosur.info/IMG/pdf/VS122_A_Quijano_Bienvivir). Acesso em: 23 abr. 2014, p. 46-56.

<sup>36</sup> QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, E. (Org.). **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Colección Sur Sur. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2005, p. 277. Ver, ainda, QUIJANO, A. **Qué tal Raza!** América Latina en Movimiento. n. 320. Disponível em: <http://alainet.org/publica/320.phtml>. Acesso em: 16 abr. 2014, p. 1-8.

Nessa perspectiva, as ações afirmativas na modalidade de cotas raciais recolocam em debate a ideia de igualdade social e constituem uma forma específica de “descolonização”<sup>37</sup> e liberação dos afrodescendentes.

Por fim, enfatizar-se-á, à luz da teoria capacitária de Amartya Sen, que as ações afirmativas na modalidade de cotas raciais revelam-se mecanismos eficazes e legítimos à melhor possibilitar o acesso dos afrodescendentes ao ensino superior, imprescindível ao melhor desenvolvimento não somente em termos de capital humano, mas também em termos de desenvolvimento humano.

Por conseguinte, a legitimidade das políticas afirmativas estaria na oportunidade e no alcance, pelos afrodescendentes brasileiros, de uma nova existência humana e social que lhes possibilite a defesa de suas próprias aspirações de vida. Assim, a democratização do acesso ao ensino superior, por meio das cotas, constitui o ponto de partida à genuína “abolição” ou “descolonização”, a partir de um novo pacto social legitimado na ética do desenvolvimento como liberdade.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> O termo descolonização é utilizado no sentido de Quijano como uma resposta a “*colonialidade*” do poder que se refere à sobrevivência dos legados dos colonialismos em Estados independentes. A colonialidade diz respeito ao padrão de poder afirmado com o capitalismo moderno colonial eurocentrado iniciado com a conquista da América. QUIJANO, A. Colonialidad y Modernidad/Racionalidad. **Perú Indígena**, v.13, n.29, 1991, p.11-20. Segundo os teóricos da descolonização a nossa tarefa principal consistem em finalizar o projeto inacabado da descolonização. Este movimento descolonial demanda um conjunto de “ativismos” práticos, espirituais, materiais e intelectuais tanto em escala planetária quanto em escala nacional. Assim, o movimento pelos direitos civis nos Estados Unidos na década de 1960, o movimento indígena na América Latina, Nova Zelândia e Austrália, Fórum Social, os quilombolas, as cotas raciais, a dupla consciência (Du Bois), Filosofia da Libertação e transmodernidade (Enrique Dussel), diferença colonial e pensamento fronteiriço (Walter Mignolo) a despeito das dessemelhanças entre os movimentos intelectuais e ativistas mencionados, defende-se a sua convergência no que tange ao projeto da “descolonização”.

<sup>38</sup> Democratização com vistas não somente a garantir a igualdade de oportunidades mas também a igualdade de condições.

## CAPÍTULO I

### A DESIGUALDADE RACIAL BRASILEIRA

*“Os homens de cor precisam, devem ter uma contra ideologia racial e uma contraposição em matéria econômica-social. O brasileiro de ‘cor’ tem de se bater simultaneamente por uma dupla mudança: a) a mudança econômico-social do país; b) a mudança nas relações de raça e cor. Aqui entra a Negritude como conceito e ação revolucionários.”*

(Abdias do Nascimento. Depoimento em evento organizado pelos Cadernos Brasileiros, 1968, p. 23).

## INTRODUÇÃO

Com vistas a melhor se compreender o quadro de desigualdade racial existente no Brasil na contemporaneidade, far-se-á um introdutório e imprescindível esboço histórico do período escravagista e do período pós-abolição, buscando resgatar e evidenciar os principais aspectos socioeconômicos e culturais dessas fases, visando à análise de seus possíveis efeitos e implicações na atual situação econômico-social e cultural dos afrodescendentes, aqui denominada, situação de vulnerabilidade.

Pode-se afirmar que a análise atinente à problemática racial brasileira envolve a compreensão de dois fatores ou condições: a condição étnico-racial ou cultural e a condição socioeconômica.

No tocante à análise da primeira condição de ordem cultural ou “racial”, buscar-se-á enfatizar a construção e os efeitos do racismo, da discriminação e do preconceito, através de um ponto de vista histórico-sociológico, desde a chegada dos negros ao Brasil até a contemporaneidade.

Destacar-se-á, nessa análise, o resultado do refinamento ou racionalização do “racismo científico” europeu e norte-americano, na criação dos dois mecanismos ideológicos considerados pela historiografia como elementos centrais utilizados no escamoteamento do racismo e do preconceito brasileiros, a saber: a ideologia do “branqueamento” e o mito da “democracia racial”.

Evidenciar-se-á, nesse passo, que a questão racial brasileira possui peculiaridades próprias, sendo, inclusive, denominada por alguns cientistas sociais

de “racismo à brasileira”; essa modelização requer uma contextualização a partir das transformações e adaptações que experimentara no país.

Outrossim, o racismo no Brasil, ou seja, a prática divisória que permeia as relações em sociedade, mostra-se polêmico e controverso, todavia, conforme se verá no presente capítulo, tal prática nem sempre revela-se evidente.

Nesse contexto, pode-se afirmar que o país encontra-se inserido num contexto de constante permanência das desigualdades raciais, no qual, muitas vezes, se “naturalizou”/“naturaliza” a participação díspar entre negros e brancos nas várias esferas da vida social.

Visando destacar tal situação, utilizar-se-ão diversos estudos e pesquisas que evidenciam a exclusão da população negra e a concentração dessa parcela nos segmentos mais pauperizados da sociedade no país, constituindo o fator cultural “cor/raça” um elemento determinante à exclusão ou inclusão dos indivíduos.

É sabido que a população afrodescendente brasileira ainda figura como maioria nas camadas mais baixas da sociedade, destacando-se tal situação nos indicadores sociais que envolvem todas as esferas da vida social.<sup>39</sup>

Para tanto, buscar-se-á apresentar o panorama socioeconômico dos afrodescendentes, evidenciando-se as desigualdades entre esta parcela e o segmento da população “branca” no Brasil, especialmente no que tange ao acesso à educação superior.

Com vistas a subsidiar tal análise, realizar-se-á uma revisão da produção existente sobre as desigualdades raciais no Brasil, explicitando-se as fontes de informação e os dados estatísticos existentes, especialmente aqueles relativos à área educacional.<sup>40</sup>

Com efeito, sustentar-se-á que as desigualdades raciais e de classe não se reduzem entre si; por conseguinte, as políticas públicas de cunho universal

---

<sup>39</sup> Hasenbalg e Silva evidenciaram que, embora as pesquisas apontem que as baixas condições de vida e a existência de grande desigualdade social atinjam a maioria da população brasileira, essa desigualdade atinge de forma mais incisiva o grupo racial composto por pretos e pardos. Os autores acrescentam que os negros são penalizados em todas as esferas da vida social, destacando-se a esfera da educação, vez que a educação desempenha um papel específico no acúmulo de desvantagens devida a sua importância no processo de mobilidade. HASENBALG, C. A.; SILVA, N. do V. Raça e oportunidades educacionais no Brasil. **Estudos Afro-Asiáticos**, n. 18, p. 73-91, mai. 1990.

<sup>40</sup> Buscar-se-á, no âmbito dessa pesquisa, sustentar o argumento em torno da defesa das políticas compensatórias raciais, vez que, entende-se que as políticas compensatórias racialmente neutras não atingem nem o mesmo público-alvo, tampouco perseguem os mesmos objetivos e finalidades das primeiras.

empreendidas em sociedades com estratificação elevada, como é o caso do Brasil, não se revelam eficazes no combate aos mecanismos perniciosos produtores de inserção precária ou de exclusão dos afrodescendentes, mas, ao contrário, ao se tratarem os desiguais como iguais, aprofundam-se ainda mais as desigualdades.

Mencionada análise encontra-se voltada à legitimidade das ações afirmativas, na modalidade política de cotas voltadas ao acesso ao ensino superior pelos afrodescendentes, haja vista a situação deficitária de acesso à educação superior dos afrodescendentes encontrar origens que remontam à época colonial e à escravidão. Tal situação, como se buscará demonstrar, se perpetuou mesmo após a abolição, ou seja, em um contexto social capitalista de trabalho “livre”, e que repercute na situação dos afrodescendentes até a contemporaneidade.<sup>41</sup>

## 1.1 DO REGIME ESCRAVAGISTA AO ASSALARIAMENTO: IMPLICAÇÕES NA CONDIÇÃO SOCIAL DO AFRODESCENDENTE NA ATUALIDADE

### 1.1.1 DA TRANSIÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO AO ASSALARIADO E A EXCLUSÃO DO NEGRO NO PERÍODO PÓS-ABOLIÇÃO

Conforme ensina Caio Prado Júnior, inicialmente, após o descobrimento das terras brasileiras não havia predisposição ou interesse<sup>42</sup> por parte dos portugueses

<sup>41</sup> O posicionamento em defesa da legitimidade das políticas afirmativas racialmente definidas assentar-se-á, numa análise bidimensional dos aspectos afeitos às desvantagens acumuladas pelos afrodescendentes, desde a época da escravidão, ou seja, o aspecto socioeconômico e o aspecto cultural. Consigna-se que, embora se considere o fator econômico e de classe como relevante à análise da desigualdade racial brasileira e à justificativa das políticas em comento, entende-se aqui, que a desigualdade racial entre os grupos raciais, “branco e negro”, não se subsumi integralmente apenas a compreensão dessa dimensão, a discriminação e o preconceito, ou seja, a dimensão cultural também deve ser levada em consideração. Assim, sustentar-se-á no âmbito desta pesquisa, que as políticas afirmativas racialmente definidas, embora não possuem o condão de eliminar de plano, e de maneira eficiente as desigualdades historicamente acumuladas, não obstante, podem corrigi-las de modo eficaz no presente, ao promoverem a igualdade de oportunidade e de tratamento, o que concorre de certo modo à democracia de resultados, gerando efeitos imediatos e consequentes.

<sup>42</sup> A preocupação com o povoamento e colonização do território surge apenas posteriormente, com a descoberta pelos espanhóis das jazidas de minerais preciosos nos países vizinhos, as constantes investidas dos franceses e espanhóis em direção às terras descobertas pelos portugueses. Além disso, o árduo trabalho braçal necessário, o alto contingente de pessoas exigido ao povoamento e o clima tropical tão diverso do europeu, impediram a ocupação efetiva pelo povoamento e colonização portuguesa. PRADO JÚNIOR, C. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 15 e p. 31. No mesmo sentido, CALMON, P. **História do Brasil**. Século XVI. As origens. Rio de Janeiro: Jose Olympio, 1959, v. 1, p. 93.

em colonizá-las, antes estavam mais interessados com o comércio que mantinham com o Oriente<sup>43</sup>.

A solução, então encontrada para iniciar a ocupação da América portuguesa foi arrendar a exploração do pau-brasil aos particulares, mediante o sistema das capitanias hereditárias, através dos Forais.<sup>44</sup> Assim, ao contrário do que ocorreu nas colônias inglesas do Norte, a emigração para as terras brasileiras despertou o interesse apenas daqueles que dispunham da condição de dirigentes da produção e exportação de gêneros comerciáveis, revelando-se pouco atrativa a ideia de emigrar na condição de trabalhador.<sup>45</sup>

Posteriormente, devidas as grandes vicissitudes causadas especialmente pelo alto custo com a atividade de desbravamento intraterra, tal sistema sucumbiu, tendo prosperado apenas as capitanias de São Vicente e Pernambuco.<sup>46</sup>

No ano de 1549 foi instituído um Governo-geral e centralizado e se estabelece o regime colonial de exploração por meio do pacto colonial. A colonização de exploração baseava-se no latifúndio, na monocultura<sup>47</sup> e na

<sup>43</sup> A ideia de povoar as terras americanas não ocorreu inicialmente aos europeus, era o comércio prestigioso com Oriente, no qual não faltavam objetos para as atividades mercantis que lhes interessavam. PRADO JÚNIOR, C. **História Econômica do Brasil**. *Op.cit.*, p. 18-20.

<sup>44</sup> Este sistema já havia sido implementado em Açores e Madeira, através dos Forais. *Ibid.*, p. 32.

<sup>45</sup> Importante destacar que, a percepção de Caio Prado Júnior, que vislumbra no processo de colonização dos trópicos como sendo apenas uma vasta empresa comercial vinculada à expansão comercial europeia exponenciada, notadamente, a partir do século XV, capta apenas parcialmente a faceta de um processo maior da consolidação do modo de produção capitalista. Assim, a colonização revelou-se também um dos elementos fundamentais a constituição do processo de acumulação primitiva, resultante da crescente mercantilização, ou seja, expansão do capital comercial, que perpassou o período de crise do feudalismo, e de sua transição ao modo de produção capitalista. Marx chama de acumulação primitiva o processo histórico que dissocia o trabalhador dos meios de produção ou, sob outro ponto de vista, que concentra a riqueza nas mãos de poucos a partir da expropriação de muitos. Tal acumulação é anterior à plena constituição do modo capitalista de Produção É, portanto, primitiva, e sujeita a anteparos extraeconômicos, necessários para alavancar a inicial expansão do capital, então em forma predominantemente mercantil. Um destes mecanismos de promoção foi o sistema colonial. Nesse sentido, Oliveira pontua “A conformação do antigo sistema colonial aparece como momento essencial para o avanço do capitalismo na Europa. A valorização do capital comercial é dinamizada pela nova malha de circuitos entre colônias e metrópoles, ao mesmo tempo em que a entrada de produtos coloniais estimulava o comércio entre as próprias nações europeias. O mercado colonial servia de alavanca para o desenvolvimento da produção mercantil das metrópoles, particularmente da produção manufatureira. Finalmente, a entrada maciça de metais preciosos da América vinha permitir a superação da ‘depressão monetária’ que dificultava a circulação mercantil na Europa na fase de crise do feudalismo.” OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de. **O Processo de Industrialização: do Capitalismo Originário ao Atrasado**. Campinas: UNICAMP, 1985, p. 97.

<sup>46</sup> Cf. HOLANDA, S. B. de. (Org.). **História Geral da Civilização Brasileira: Administração, Economia, Sociedade**. São Paulo: Difusão Europeia do livro, 1960, t. I, v. II, p. 99.

<sup>47</sup> A organização agrícola fundada no latifúndio, na monocultura de produtos primários para o fim de exportação, e na mão de obra escrava denominava-se *plantation*. Cf. HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 80.



escravidão, o que possibilitava menores custos com a produção e o monopólio do comércio das colônias pela metrópole.

Parcela considerável do montante de renda gerada com a produção colonial era transferida pelo regime de colonização à metrópole, sendo apropriada, especialmente, pela burguesia mercantil, essa transferência atendia às necessidades de expansão da economia capitalista de mercado, então, em sua etapa de formação.<sup>48</sup> Assim, a centralização do Estado e o regime colonial contribuíram aos interesses da burguesia mercantil metropolitana, que naquele momento, buscava notadamente acelerar a acumulação de capital comercial e financeiro.<sup>49</sup>

Sob o regime das capitanias hereditárias, a perspectiva central de negócio para os donatários estava na produção de cana-de-açúcar, sendo o açúcar um produto de valor comercial relevante na Europa à época.<sup>50</sup> Não obstante, a cultura da cana somente mostrava-se viável economicamente quando cultivada em grandes extensões, o que demandava uma significativa quantidade de mão de obra.<sup>51</sup>

Segundo ensina Caio Prado, num primeiro momento visando solucionar o problema de escassez da mão de obra, utilizou-se o trabalho dos nativos. Entretanto, por diversos fatores tal desiderato revelou-se inexitoso.<sup>52</sup>

<sup>48</sup> Na base das relações entre a metrópole e a colônia, encontrava-se o comércio, viabilizado através do desenvolvimento de um aparato institucional funcional ao antigo sistema colonial, tendo por finalidade maximizar a apropriação do excedente produzido nas colônias, através do mecanismo denominado de “exclusivo metropolitano”, isto é, a garantia de reserva do mercado colonial às respectivas metrópoles. Assim, existiu uma concentração de excedentes por parte de classe mercantil emergente, que podia explorar a exclusividade da demanda e da oferta. OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de. **O Processo de Industrialização: do Capitalismo Originário ao Atrasado**. *Op.cit.*, p. 97.

<sup>49</sup> Não obstante, a extração do pau-brasil ter ocorrido por volta de dois anos após o descobrimento, a fixação dos portugueses na Colônia somente dar-se-á de fato com o plantio da cana-de-açúcar. Vieram da Ilha da Madeira as mudas plantadas em Pernambuco por seu primeiro donatário Duarte Coelho, sendo também o responsável em 1535 por importar os primeiros escravos negros. Em 1548, cresciam os canaviais em Pernambuco, na Bahia, em São Paulo e no Rio de Janeiro. NOVAIS, F.; MOTA, C. G. (Org.). **Brasil em perspectiva**. São Paulo: Difel, 1971, p. 52.

<sup>50</sup> CHIAVENATO, J. J. **O negro no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2012, p. 57.

<sup>51</sup> Júlio José Chiavenato evidencia que no fim do século XVI, os latifúndios no Brasil eram cada vez maiores e “entravam no círculo vicioso da superprodução para ser lucrativos. O trabalho escravo dos negros fez o sistema funcionar, regando o chão com suor e sangue. *Ibid.*, p. 58.

<sup>52</sup> Sobre este aspecto Chiavenato ensina que a escravidão indígena somente interessava aos primeiros colonos. Estando contra ela os jesuítas e a Coroa, “direta ou indiretamente envolvidos no tráfico, e os traficantes, que não queriam concorrência. A Igreja Católica decidiu-se pelo rendoso negócio da ‘proteção aos índios’ porque estabeleceu com a Coroa portuguesa um acordo: ganhava 5% de comissões sobre a venda de negros escravos. Em troca, a Santa Sé permitia que se ‘resgatasse’ os negros africanos e os escravizassem, com forma de trazê-los ao cristianismo. Com os lucros da cana-de-açúcar, pôde a Coroa impor à Colônia a importação dos negros, que era um dos seus melhores negócios. Dessa situação nasceram as falsas

A despeito das inúmeras justificativas apresentadas pelos autores no que diz respeito ao fracasso da utilização da mão de obra indígena<sup>53</sup>, o fator preponderante a justificar a preponderância do trabalho escravo africano, parece radicar na alta lucratividade do tráfico negreiro.<sup>54</sup> Assim, a Coroa portuguesa procurando solucionar a questão da escassez de mão de obra para colonização recorreu à escravidão negreira.

Nesse contexto, Júlio José Chiavenato evidencia que a povoação no Brasil iniciou-se em torno do engenho, impôs-se logo “a figura do ‘senhor do engenho’ rodeado de agregados e parentes. Estava nascendo de fato o Brasil: que só cresceria pelo trabalho escravo dos negros africanos”.<sup>55</sup>

Por conseguinte, instaurado o sistema escravista fomentado pelo tráfico e tão lucrativo à metrópole, reduziram-se os negros capturados de indivíduos antes livres à condição de mercadorias ou objetos aos traficantes vendedores, ou à condição de investimentos aos senhores compradores.<sup>56</sup>

---

explicações sobre a índole do índio, usadas como argumentos contra a sua escravização”. *Ibid.*, p. 87-88.

<sup>53</sup> Falsas explicações acerca do caráter do indígena foram utilizadas como argumentos para a sua escravização, tais como, indolência, pouca resistência às doenças, inadaptação ao trabalho, dentre outros. Tais ideias nutriam o preconceito contra a índole do índio com vistas a justificar a importação do negro, lucrativa à Coroa, à igreja e aos traficantes. Os índios foram submetidos a um processo de desaculturação, o aprisionamento, a fuga e a escravização levaram a um processo degenerativo que terminou por dizimá-los. CHIAVENATO, J. J. **O negro no Brasil**. *Ibid.*

<sup>54</sup> Nesse contexto, urge sublinhar o papel do tráfico negreiro na movimentação da engrenagem da acumulação. Novais, baseado na visão de Marx, evidencia o comércio de escravos africanos e os mercados que se estabeleceram, constituíram importantes fontes de geração de lucros significativos. Cf. NOVAIS, Fernando A. **Portugal e Brasil na Crise do Antigo Sistema Colonial (1777- 1808)**. São Paulo: Hucitec, 1989, p. 66.

<sup>55</sup> CHIAVENATO, J. J. **O negro no Brasil**. *Op.cit.*, p. 62. Kabengele Munanga ensina que os negros brasileiros de hoje são descendentes de africanos trazidos para o Brasil pelo tráfico negreiro. O tráfico negreiro durou séculos e retirou da África subsaariana milhões de africanos que foram levados para três continentes: Ásia, Europa e América. Geralmente diz-se que os africanos escravizados no Brasil foram trazidos do litoral de Angola, de Moçambique e do golfo de Benin, todavia, de fato, foram trazidos africanos também de outros países e grupos étnicos, cuja documentação foi em grande parte queimada sob às ordens de Rui Barbosa. MUNANGA, K; GOMES, N. L. **O negro no Brasil de hoje**. São Paulo: Global (Coleção para entender), 2006, p. 20.

<sup>56</sup> As narrativas acerca das condições de transporte negreiro descrevem que os negros eram trazidos da África em navios pequenos e mal construídos, viajavam em condições precárias de higiene e alimentação, muitos negros contraíam moléstias. Autores da época destacam que os “negros amontoados nos porões infectos – onde não entrava luz – tinham que defecar onde estivessem: no geral, era impossível mover-se. Viajavam durante os 120 dias das primeiras travessias e os 20 ou 30 das últimas (dos séculos XVI ao XIX), sentados ou deitados em cima de fezes, urina e vômitos. Por falta de comida fresca era comum o escorbuto – chamado mal de Luanda –, que atingia também os marinheiros. Muitos africanos ficavam tuberculosos, especialmente as crianças de 6 a 16 anos. Jogavam-se os doentes no mar, ainda vivos, para não contaminarem o resta da ‘carga’”. CHIAVENATO, J. J. **O negro no Brasil**. *Op.cit.*, p. 103.

Chiavenato destaca que a maioria dos negros fora capturada nas guerras tribais e nos conflitos religiosos, como as guerras santas – as *jihads* contra os negros não muçulmanos e vendidos aos europeus. Cabe destacar, a transformação ideológica do negro em “objeto de lucro”, desumanizado desde o início do tráfico.<sup>57</sup>

A forma de comercialização dos negros desde a sua captura na África, passando pela condição degradante nos tumbeiros que os trouxeram ao Brasil, é possível evidenciar-se o processo desumanizador a que foram submetidos.<sup>58</sup> Com vistas a economizar espaço nos navios, os traficantes reduziam os alimentos e a água consumidos na travessia da costa africana à brasileira.<sup>59</sup>

Os negros geralmente chegavam em péssimas condições ao Brasil, e àaueles que sobreviviam à dura travessia enfrentavam um tempo de espera para recuperar a saúde, sendo posteriormente levados para o mercado, onde eram *exibidos* amarrados uns aos outros ou entregues em grupo para os comboieiros<sup>60</sup>.

Ao desembarcarem nos locais de destino, os escravos passavam por uma “vistoria” pelos compradores, a serem adquiridos por seus senhores recebiam em seus corpos uma marca que lhes servia de identificação. Vale destacar a forma brutal e humilhante da “avaliação” a que estavam submetidos,

<sup>57</sup> Os negros denominados de “peças da África, “sopros de vida e “fôlegos vivos” eram medidos e pesados. A partir de 1660, uma “peça” não representava um escravo mais sim 1,75 metros de negro. Assim, dois negros de 1,60 metros eram apenas 1,8 peça, o valor era estabelecido considerando a idade, dentes, sexo, músculos, saúde e aspecto geral. Com a elevação do tráfico comercializavam-se negros às toneladas, Chiavenato ensina que os contratos do fim do século XVII e início do XVIII indicam 10 mil a 20 mil toneladas de negros. “Dez mil toneladas poderiam ser cerca de 3,5 mil negros, representando a capacidade de carga de um ou de vários navios de uma companhia. Um navio, em média, trazia três vezes mais que a sua capacidade de lotação. Se tivesse espaço para 100 negros, carregava 300. Como metade dos negros morria, chegava-se ao Brasil com 50 escravos excedentes”. CHIAVENATO, J. J. **O negro no Brasil**. *Ibid.*, p. 102.

<sup>58</sup> Desde a África os negros já foram “destribalizados, separados dos parentes, pais e filhos, mães e filhos – todos de uma mesma família enviam-se a tumbeiros diferentes, na cruel política dos traficantes para quebrarem o seu espírito de resistência. O desespero, aliado à difícil travessia, produz um escravo que chega ao Brasil como um animal passivo da brutalização, uma besta de carga que só vai reagir em resposta ao açoite. Não terão tempo de aclimatar-se completamente, de adaptar-se à nova situação para criar uma base comum de revolta: morrerão todos em sete anos em média, seu tempo de vida útil no Brasil”. KOSTER *apud* CHIAVENATO, J. J. **O negro no Brasil**. *Ibid.*, p. 107.

<sup>59</sup> Era comum na travessia a falta de água, “os capitães dos tumbeiros descobriram que um copo-d’água a cada três dias era suficiente para não morrer de sede. E foi essa a ração d’ água: para 120 dias de travessia dos primeiros tempos de tráfico, cada negro recebia quarenta copos d’ água. [...] a relação entre o espaço ganho com a redução dos toneis d’ água e os negros que morriam de sede foi favorável aos comerciantes”. *Ibid.*, p. 104.

<sup>60</sup> A figura do comboieiro surgiu no Brasil Colônia e referia-se ao comerciante que transportava a “mercadoria” até às fazendas, cobrando preços elevados. Frisa-se ainda, que a Coroa portuguesa até 1718 detinha o monopólio do tráfico de negros obtendo lucros significativos com a atividade. Portugal também tabelava o preço quando perdia ou concedia o comércio a terceiros. CHIAVENATO, J. J. **O negro no Brasil**. *Ibid.*, p. 105. NOVAIS, Fernando A. **Portugal e Brasil na Crise do Antigo Sistema Colonial (1777- 1808)**. *Op.cit.*, p. 66.

Eram examinados como animais: apalpados, dedos enfiando-se pelas bocas, procurando os dentes para adivinhar a idade ou conferir se o vendedor não mentia. Os órgãos sexuais eram cuidadosamente inspecionados, as mulheres tendo os seios manipulados e os genitais escancarados para a avaliação de sua qualidade erótica ou como 'parideiras'.<sup>61</sup>

Posteriormente, os negros eram transportados principalmente para as minas<sup>62</sup> e para os engenhos com vistas a serem utilizados nos mais variados trabalhos, sujeitos às punições e aos castigos severos.<sup>63</sup> Enfrentavam o confinamento em senzalas imundas dormindo no chão ou em cima de folhas, e condições de trabalho terríveis de 14 a 18 horas diárias, estando sujeitos as inúmeras crueldades e sadismos de suas sinhazinhas e de seus senhores.<sup>64</sup>

Nessa perspectiva, evidencia-se ainda o processo de desestruturação cultural do negro. Desde a captura na África<sup>65</sup> até a sua inserção ao regime escravocrata nos latifúndios brasileiros, foram privados de seus valores, costumes e até de seu idioma.<sup>66</sup> Não raro, o seu "irmão de infortúnio era um desconhecido", pois no geral juntavam-se nas fazendas negros oriundos de nações africanas diferentes.

Cumpram não olvidar, que no início do século XIX a Europa encontrava-se tomada pelas guerras napoleônicas, e devido ao Bloqueio Continental nenhum país europeu podia adquirir produtos da Inglaterra, complicando sobremaneira a situação

<sup>61</sup> CHIAVENATO, J. J. **O negro no Brasil**. *Op.cit.*, p. 106. O autor menciona a passagem do historiador Henry Koster ao descrever o contexto à época, " [...] o desejo dessas míseras criaturas, de escapar a este estado de inanição e desconforto, manifesta-se quando aparece algum comprador. De bom grado se levantam para serem colocados em fila com o fim de serem examinados e tratados como gado [...]".

<sup>62</sup> No começo do século XVIII, de cada 20 negros entrados no Brasil, 17 seguiam para as minas, destes 85% morriam devido as péssimas condições de trabalho. O principal motivo de mortalidade dos negros no ciclo da mineração, segundo Chiavenato era o trabalho. As condições de trabalho, inclusive o risco de morte, eram bem piores nas minas do que nos canaviais e nos engenhos. *Ibid.*, p. 107-109.

<sup>63</sup> Cf. NOVAIS, F. **Estrutura e Dinâmica do Antigo Sistema Colonial**. Séculos XVI – XVIII. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998, p. 89. Cf. BLACKBURN, R. **A construção do escravismo no novo mundo: do barroco ao moderno. 1452-1800**. Tradução de: MEDINA, Maria Beatriz. Rio de Janeiro: Record, 2003, p. 130.

<sup>64</sup> CHIAVENATO, J. J. **O negro no Brasil**. *Op.cit.*, p. 107. O autor menciona o usual provérbio do século XVII com vistas a elucidar a vida do cruel, "fazê-los trabalhar bem e surrá-los melhor". p. 111.

<sup>65</sup> Destaca-se ainda, que a escravidão nas Américas ensejou a captura por volta de 100 milhões de negros pertencentes às diversas nações da África negra desestabilizando e fazendo desaparecer várias sociedades, corrompendo e condenando os "africanos a estagnarem-se no tempo". *Ibid.*, p. 12.

<sup>66</sup> Após coletivamente animalizados, foram "individualizados e agredidos pelo sadismo que se camuflava na ideologia escravista". [...] E por ser tão violentamente usurpado da sua cultura, por não ter com quem trocar informações e não entre o português, o racismo escravista estigmatizava o negro africano como 'boçal'. *Id.*

do Reino Português que desde há muito se encontrava subordinado e dependente economicamente da Inglaterra.<sup>67</sup>

Em 1808, com a assinatura pelo Rei D. João VI do decreto de “Abertura dos Portos às Nações Amigas”, os portos brasileiros ficavam autorizados a receber mercadorias de outros países, portanto, encontrava-se extinto o regime de monopólio comercial com Portugal.<sup>68</sup>

A abertura dos portos brasileiros comprometeu o âmago do regime de exploração colonialista, vez que, ao romper com o pacto colonial, contribuiu ao alinhamento de interesses dos ingleses com os interesses das elites da colônia.<sup>69</sup> Destaca-se a interferência e a contribuição dos capitais ingleses à separação entre a colônia e Portugal culminando-se formalmente com o “grito” de Pedro I em 1822, e de fato, a partir de 1826, com o reconhecimento inglês a “Independência”.<sup>70</sup>

Nesse contexto, iniciam-se as reiteradas e constantes pressões inglesas para que Portugal ultimasse o fim da escravidão, haja vista necessidade de ampliação de novos mercados consumidores de suas manufaturas.<sup>71</sup> Os ingleses obtêm então, do Governo Brasileiro, a aprovação da Lei de sete de setembro de 1831, a qual proibia o tráfico de escravos, bem como estabelecia que os escravos desembarcados no Brasil eram reputados livres.<sup>72</sup>

<sup>67</sup> CHIAVENATO, J. J. **O negro no Brasil**. *Ibid.*, p. 15.

<sup>68</sup> Devido ao bloqueio continental napoleônico a Inglaterra era o único país com livre trânsito marítimo, e, por conseguinte, foi amplamente beneficiária da abertura dos portos. A partir de então, começaram a chegar a todo o momento e em grande quantidade diversos produtos ingleses. Cumpre ressaltar, que este país conseguia produzir quantidades significativas de produtos a custos mais baixos devido ao desenvolvimento tecnológico de produção com a Revolução Industrial. Paulatinamente, a Inglaterra impõe a aceitação a D. João VI de diversos tratados que estabeleciam um tratamento preferencial e tarifas reduzidas aos seus produtos. *Ibid.*, p. 30-31.

<sup>69</sup> No momento havia um temor das oligarquias brasileiras de perder seus privilégios para a Corte, aliado a isto, havia a necessidade de um liberalismo econômico capaz de viabilizar as relações com a Inglaterra o que resultou na Independência do Brasil. PRADO JÚNIOR, C. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 49.

<sup>70</sup> Evidencia-se a peculiaridade da emancipação brasileira, a qual praticamente foi uma artimanha das elites brasileiras. Bastou que os conflitos entre os interesses portugueses em Portugal se aprofundassem em relação às classes dominantes no Brasil para que as elites no Brasil empreendessem-se a “independência”. CHIAVENATO, J. J. **O negro no Brasil**. *Op.cit.*, p. 33.

<sup>71</sup> O Império do Brasil contrai uma dívida de 2 milhões de libras a título de indenização a Portugal devido a perda da colônia. Com Portugal havia ficado insolvente e possuía dívidas com a Inglaterra, transferiu-se o débito português para o Brasil que por sua vez também não podia indenizar Portugal e surge então o “empréstimo” inglês como solução. *Ibid.*, p. 35. Quando tais empréstimos não serviam para aumentar os juros da agiotagem eram destinados a financiar as empresas inglesas no Brasil. p. 39.

<sup>72</sup> O intuito inglês de extirpar a escravidão através da aprovação da mencionada lei mostrou-se sem êxito, pois, afetava os interesses dos latifundiários à época. Nesse ínterim, é aprovada a Tarifa Alves Branco, voltada a taxação das importações desagradando sobremaneira às pretensões inglesas. Como represália, o Parlamento inglês aprova em 1845, a *Bill Aberdeen* a qual permitia

Conforme assevera Francisco Soares Franco, em pouco tempo os negros já representavam a maioria da população brasileira.<sup>73</sup> Diversos fatores, dentre os quais, a possibilidade de uma revolta geral por parte da maioria escrava, a preocupação em justificar a continuidade do regime escravagista, bem como uma tentativa de se prostrar o processo de abolição, levaram a Coroa portuguesa a editar algumas normas tendentes a “amenizar” o tratamento dispensado aos negros.<sup>74</sup>

Assim, o intuito de tais normas não era reconhecer aos escravos um mínimo de dignidade ou de reconhecer-lhes alguns direitos fundamentais mais tão somente justificar a manutenção do sistema escravocrata. A Constituição de 1824 a despeito de não mencionar “escravos” protegia a propriedade, e o negro não era considerado ser humano mas sim “coisa” possuída.

Ademais, visava evitar a abolição e minorar os riscos de insurreição, haja vista existência de inúmeras normas editadas no sentido contrário a qualquer concessão de dignidade, *v.g.*, o parágrafo 1º. do art. 2º. da Lei n. 1.237, de 24 de setembro de 1864, que incluía os escravos no rol dos objetos que poderiam recair hipoteca agrícola.<sup>75</sup>

Cabe ainda consignar, a situação inaceitável dos escravos brasileiros que eram tidos como “coisas”, mas podiam ser julgados como pessoa.<sup>76</sup> Portanto, considerados sujeitos de direitos para fins de deveres mais como “objetos” para fins de direitos.

O escravo, além de trabalhador constituía um investimento sendo explorado ao máximo, era mais “barato gastá-lo intensamente e trocá-lo depois por um novo do que investir na sua manutenção”.<sup>77</sup> As condições de vida e de trabalho dos negros sempre foram ruins, agravando-se quando melhoraram a comercialização do açúcar, do café ou algodão, pois nestes momentos mais se exigia deles.

---

aos ingleses interceptar e apreender embarcações que estivessem sendo utilizadas para o tráfico de escravos. CHIAVENATO, J. J. **O negro no Brasil**. *Ibid.*, p. 37.

<sup>73</sup> FRANCO *apud* FREYRE, G. **Sobrados e Mucambos**. 12. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000, p. 636. A população brasileira em 1800 era composta por 47% de pretos, 30% de pardos e apenas 23% de brancos. CHIAVENATO, J. J. **O negro no Brasil**. *Op.cit.*, p. 157.

<sup>74</sup> Chiavenato menciona o real motivo da indignação do Barão de Cotegipe, senhor de escravos que foi chefe de polícia na Bahia, “irritava-se porque a situação dos escravos piorava, tornando mais difícil a defesa do regime”. *Ibid.*, p. 123.

<sup>75</sup> Os negros podiam ser hipotecados ou assegurados, os proprietários davam-nos como garantia de dívidas e faziam seguro de vida dos negros, beneficiando-se da sua morte.

<sup>76</sup> Cf. RAMOS, A. **A aculturação negra do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1942, p. 94. Cf. NABUCO, J. **O Abolicionismo**. v. 7. Brasília: Edições do Senado Federal, 2003, p. 90. Cf. CHIAVENATO, J. J. **Genocídio americano: a guerra contra o Paraguai**. São Paulo: Moderna, 1998, p. 55.

<sup>77</sup> CHIAVENATO, J. J. **O negro no Brasil**. *Op.cit.*, p. 110.

Quando os engenhos não estavam moendo, os negros trabalhavam 12 horas por dia no campo, com pequeno intervalo para o almoço. Depois (ou antes) eram explorados mais 4 ou 6, totalizando 14 ou 18 horas de trabalho. Iam do campo às olarias da fazenda, para amassar barro com os pés, fabricar telhas e tijolos. Ou aos moinhos, onde fabricavam farinha de mandioca. [...] Por isso ‘dormiam em pé’, caíam entre as moendas e estragavam o precioso açúcar dos senhores. Não poucas vezes os sonolentos negros, ao jogarem a cana na moenda, descuidavam-se e deixavam o braço ser engolido pelos cilindros. [...] Na safra do café, quando havia ameaça de geada, o trabalho ia noite adentro, à luz de fogueiras e tochas, em temperaturas baixíssimas.<sup>78</sup>

Nesse sentido, destaca-se que a legislação do Império impedia que os negros, e não apenas os escravos frequentassem as escolas, negando-os o acesso à educação. Alegava-se que eram portadores de moléstias contagiosas, assim, a cor “desqualificava: preto, forro ou não, era negro.”<sup>79</sup>

Importante observar que o movimento da campanha abolicionista, liderado precipuamente por grupos de intelectuais não se apresentava homogêneo. No que diz respeito ao processo de abolição, os denominados “abolicionistas” divergiam se esta deveria se dar de forma lenta, gradual e “ordeira” ou de maneira radical, por meio das mobilizações e de rebeliões sistemáticas dos escravos.

No ano de 1850, veio a ser aprovada a denominada “Lei Eusébio de Queiroz”, a qual pôs fim ao tráfico de escravos.<sup>80</sup> Nessa esteira foram aprovadas, em 1871, a “Lei Rio Branco” mais comumente conhecida como “Lei do Ventre Livre”, e em 1885, a “Lei dos Sexagenários”. A primeira lei declarava que os filhos de escravos que se encontravam em ventre materno até 28 de setembro de 1871 eram considerados livres, já a segunda lei preconizava a libertação dos escravos com mais de 60 anos.

Segundo alguns autores tais leis representavam medidas paliativas consistentes numa estratégia política da elite latifundiária brasileira com vistas a retardar o processo de abolição, bem como moldar e disciplinar o ex-escravo para o

<sup>78</sup> CHIAVENATO, J. J. **O negro no Brasil**. *Op.cit.*

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 123.

<sup>80</sup> Em 1850 deu-se a extinção do tráfico de escravos, e por consequência, efetiva-se a diminuição paulatina do número de escravos, especialmente porque a taxa de mortalidade superava a de natalidade, induzindo a insustentabilidade do regime escravista. Segundo Sérgio Buarque de Holanda, a taxa de mortalidade infantil atingia 88%. Cf. HOLANDA, S. B. **História Geral da Civilização Brasileira: Reações e Transações**. 2. ed. T. II, v. III. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1967, p. 147.

trabalho livre num mercado em gestação.<sup>81</sup> Ademais, destaca-se o caráter meramente simbólico dessa normatização que contribui segundo alguns autores para postergar o fim imediato da escravidão.<sup>82</sup>

Nesse contexto, é significativo consignar que a luta pela abolição não mais se restringia aos âmbitos intelectuais ou político-partidários, ganhando acolhida junto a outros grupos sociais antiescravagistas, além inclusive, dos próprios escravos mediante o abandono do trabalho nas fazendas e as fugas coletivas. Cabe consignar, que inúmeros quilombos foram formados notadamente nas décadas finais do período escravocrata.<sup>83</sup>

Com efeito, evidencia-se aqui, um dos fatores mais significativos na cadeia de eventos que culminaram com a abolição da escravatura, ou seja, a incompatibilidade visceral entre o capitalismo então emergente e o modo de produção baseado no escravagismo.<sup>84</sup>

Assim, o antigo sistema Colônia, consolidado na dominação política, no monopólio comercial e na mão de obra escrava deteriorou-se, culminando em crise em meados do século XIX. Dentro de um quadro de subserviência econômica ao

---

<sup>81</sup> DOMINGUES, P. **Uma história não contada**: negro, racismo e branqueamento em São Paulo no pós-abolição. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2004, p. 34. Encontrava-se depositada na seara do domínio senhorial a responsabilidade no preparo dos “futuros libertos” à “liberdade enobrecida pelo trabalho”. Cf. MENDONÇA. *Op.cit.*, p. 47.

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 53.

<sup>83</sup> Segundo Kabenguele Munanga, o quilombo não significava apenas refúgio de escravos fugidos, mas tratava-se “de uma reunião fraterna e livre, com laços de solidariedade e convivência resultante do esforço dos negros escravizados de resgatar sua liberdade e dignidade por meio da fuga do cativeiro e da organização de uma sociedade livre”. MUNANGA, K.; GOMES, N. L. **O Negro no Brasil de Hoje**. *Op.cit.*, p. 72.

<sup>84</sup> Embora nesse estudo prepondere nosso entendimento no sentido de que, a abolição decorreu, especialmente, devido a fatores econômicos internacionais, notadamente, os interesses de expansão capitalista ingleses, não se pode descuidar, os eventos internos à época oriundos da pressão vinda “de baixo para cima”, fruto da reação dos negros em relação à escravidão, assim como os movimentos da elite esclarecida no sentido da extinção do pacto social, que entendiam necessária ao desenvolvimento econômico e social do País. Acrescenta-se ainda, a difusão dos ideais iluministas, a independência dos Estados Unidos e a Revolução Francesa, assim como o crescente conflito de interesses entre a elite colonial e a metropolitana, que se agravava sobremaneira. Devido à seca e a queda dos preços do algodão e do açúcar no mercado internacional houve uma recessão econômica generalizada, fator que, ao lado da corrupção evidente da Corte e dos abusivos impostos, contribuiu para aumentar o descontentamento não somente das camadas populares, mas também da elite dominante, induzindo inúmeras reações nacionalistas como a Insurreição Pernambucana de 1817, que culminou com o estabelecimento de um governo provisório, composto por comerciantes, juizes, proprietários de terras e militares. No plano internacional ocorria a invasão da Guiana Francesa em 1809, sendo devolvida, posteriormente, em 1815, no Congresso de Viena, e em 1816, a anexação da Colônia do Sacramento ao Brasil, atualmente Uruguai. ANDRADE, M. C. de. **Abolição e reforma agrária**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1991, p. 7.



capital inglês que se estabeleceu e dominou setores estratégicos do Império do Brasil, a estrutura econômica permaneceu ainda fundada no trabalho escravo.

Assim, o Império verá desenvolver-se todas as suas contradições e vai desagregar-se gradualmente. Tal é a moldura do quadro, segundo Chiavenato, em que se desenvolverá os delineamentos da sociedade brasileira, que tem “sua força maior no trabalho dos negros escravos, criadores da nossa riqueza”.<sup>85</sup>

Com efeito, menciona-se ainda, que em 1850 devido à proibição do tráfico negreiro e visando resolver a crise de mão de obra no país, foi aprovada a Lei de Terras – Lei nº 601/1850, a qual alterou substancialmente o regime de aquisição da propriedade fundiária no Brasil.<sup>86</sup>

Segundo ensina Petrônio Domingues, devido à interrupção do tráfico negreiro em meados do século XIX, o fim da escravidão no país apresentava-se cada vez mais próxima, e, estrategicamente, nesse mesmo ano a classe dominante aprovou a Lei de Terras regulamentando a propriedade da terra no Brasil.<sup>87</sup>

Tendo em vista aprovação da referida Lei de Terras, “a terra deixava de ser um bem social e tornava-se uma propriedade privada passível de compra e venda no mercado”<sup>88</sup>. Por conseguinte, de um ponto de vista econômico, constituía as bases à capitalização do campo.<sup>89</sup>

Já havia um consenso segundo o qual o fim do tráfico negreiro selava o destino, mais cedo ou mais tarde, da escravidão no país. Daí a necessidade de medidas preventivas, implementadas para privar o negro de possibilidades de tornar-se proprietário. O caráter excludente da lei ficou menos velado quando certificamos que se procurou incentivar a colonização

<sup>85</sup> CHIAVENATO, J. J. **O negro no Brasil**. *Op.cit.*, p. 40.

<sup>86</sup> Celso Furtado nos ensina que, no século XIX o crescimento das economias europeias baseava-se na crescente industrialização e numa revolução tecnológica. A situação brasileira do crescimento da economia, ao revés, consistia apenas na ampliação do fator disponível – a terra, mediante a intensificação da mão de obra. Assim, o autor conclui que, “a chave de todo o problema econômico estava, portanto, na oferta de mão de obra”. FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 176-177.

<sup>87</sup> DOMINGUES, P. **Uma história não contada**. *Op.cit.*, p. 32-33. A aquisição da terra no Brasil dava-se por meio da simples posse ou de doações. CHIAVENATO, J. J. **O negro no Brasil**. *Op.cit.*, p. 50.

<sup>88</sup> DOMINGUES, P. **Uma história não contada**. *Op.cit.* CHIAVENATO, J. J. **O negro no Brasil**. *Op.cit.*, p. 50-51.

<sup>89</sup> Art. 1º - Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra. Excetuam-se as terras situadas nos limites do Império com países estrangeiros em uma zona de dez léguas, as quais poderão ser concedidas gratuitamente. Art. 2º - Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nelas derrubarem matos, ou lhes puserem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de benfeitorias, e, além disso, sofrerão a pena de dois a seis meses de prisão, e multa de cem mil-réis. DOMINGUES, P. **Uma história não contada**. *Op.cit.*

de imigrantes europeus através da concessão de lotes de terras devolutas.<sup>90</sup>

Devido à necessidade de substituir a mão de obra escrava com a iminência da abolição pela mão de obra dos imigrantes europeus assalariados culminou-se à época num acirrado debate política acerca do regime fundiário.<sup>91</sup> Portanto, resta evidente o objetivo dessa legislação, isto é, o impedimento do acesso à terra pelos ex-escravos, mediante a capitalização do campo numa conjuntura de discussão nacional acerca da abolição.<sup>92</sup>

Assim, o controle do acesso à terra representa questão fulcral no jogo de interesses econômicos e políticos que permeou o debate da abolição tardia do sistema escravocrata brasileiro. Andrade menciona, que o Brasil diferenciava-se de outras colônias portuguesas, espanholas e holandesas, que eram rentáveis por meio do saque das riquezas obtidas, com a atividade comercial e com as presas de guerra,

[...] Os portugueses foram os primeiros colonizadores a empregar o capital, em larga escala, na instalação e na exploração da empresa agrícola. Para isso, necessitaram manter povos submetidos pela força, destruir e dizimar os grupos que se opunham à escravização e controlar, de forma seletiva, o acesso à propriedade da terra. Daí a formação de uma sociedade em que a maioria da população perdeu a liberdade, na forma mais ampla possível, tornando-se objeto, mercadoria, e onde a concentração fundiária, levada a extremo, impedia que pobres livres tivessem acesso à terra para cultivá-la, mesmo visando à produção dos próprios alimentos.<sup>93</sup>

As transformações empreendidas com o advento da Lei de Terras de 1850 possui relevo, à análise da questão da vulnerabilidade dos ex-escravos e de seus descendentes, e, especialmente, permite evidenciar os efeitos protraídos de tal negatividade ao longo do tempo sobre os mesmos.

Entende-se aqui, que tal diploma legislativo ao alterar o sistema de aquisição da propriedade fundiária teve o condão de gerar efeitos em relação aos negros até a atualidade, constituindo ponto essencial à análise da questão racial

<sup>90</sup> DOMINGUES, P. **Uma história não contada**. *Ibid.*, p. 33-34.

<sup>91</sup> A Lei de Terras constituiu uma manobra das velhas oligarquias latifundiárias visando afastar o temor da pequena propriedade rural. Surgiu então a Lei de Terras, dificultando o acesso à terra que só podia ser obtida pela compra. A sua finalidade principal tornou-se a “fixação do trabalhador livre no grande latifúndio, se faltassem escravos”. CHIAVENATO, J. J. **O negro no Brasil**. *Op.cit.*, p. 50.

<sup>92</sup> DOMINGUES, P. **Uma história não contada**. *Op.cit.*, p. 33-34.

<sup>93</sup> ANDRADE, M. C. de. **Abolição e reforma agrária**. *Op.cit.*, p. 6.

brasileira, especialmente, no tocante à legitimidade das políticas públicas objeto do presente estudo.

Os negros passaram de escravos privados de capacidade civil e de liberdade a homens livres, não obstante, privados dos meios de acesso à própria subsistência. Portanto, não somente os descendentes diretos dos escravos libertos experimentaram os efeitos do descaso estatal, mas ainda, contemporaneamente, se revela a correlação entre os fatores cor negra e a situação econômica e simbólica desfavorável, o chamado efeito transgeracional de injustiça de origem.

Com efeito, resta claro que somente a igualdade obtida no plano formal não tornou os negros “cidadãos” plenos, e tampouco contribuiu a aproximação das duas partes desiguais que compunham a sociedade brasileira.<sup>94</sup>

Nessa esteira, Octávio Ianni evidencia que

[...] mesmo depois da Abolição da Escravatura, ocorrida em 1888, as empresas continuaram a empregar preferencialmente os imigrantes e seus descendentes. Muitas vezes, os empresários ou proprietários de oficinas são co-nacionais dos empregados que selecionam. Os negros e os mulatos ficaram à margem ou se viram excluídos da prosperidade geral, bem como de seus proventos políticos, porque não tinham condições para entrar nesse jogo e sustentar as suas regras. Em consequência, viveram dentro da cidade, mas não progrediram com ela e através dela. Constituíram uma congêrie social, dispersa pelos bairros, e só partilhavam em comum uma existência árdua, obscura e muitas vezes deletéria. Nessa situação, agravou-se, em lugar de corrigir-se, o estado de anomia social transplantado do cativo. A experiência social diversa, os horizontes culturais diferentes colocaram os negros e mulatos em desvantagem em face dos imigrantes. Em consequência, a estrutura do operariado incipiente constitui-se permeado pelo preconceito de cor e o etnocentrismo.<sup>95</sup>

Petrônio Domingues vislumbra ainda, uma conotação discriminatória na Lei de Terras de 1850, vez que estabelecia incentivos a vinda de colonos europeus como opção de mão de obra assalariada, em detrimento da força de trabalho até então utilizada.<sup>96</sup>

<sup>94</sup> Essa negatividade perdura até os dias atuais, haja vista, o maciço contingente de afrodescendentes incluídos nas estatísticas oficiais de exclusão social, analfabetismo, miséria, favelização, postos de trabalho informais ou mal remunerados. Em 1890 apenas 12,5% da população nativa era alfabetizada, em contrapartida aos 41,7% da população estrangeira imigrantes. Por seu turno, nota-se o desequilíbrio entre o imigrante europeu e o negro, além do que os primeiros receberam incentivos por parte do governo, o que não ocorreu em momento algum com os negros. Nesse sentido, KAUFMANN, R. F. M. **Ações Afirmativas à brasileira: necessidade ou mito? Uma análise histórico-jurídico-comparativa do negro nos Estados Unidos da América e no Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 83.

<sup>95</sup> Cf. IANNI, O. **Raças e classes sociais no Brasil**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 44.

<sup>96</sup> O artigo 18 da Lei de Terras preconizava que: “O governo fica autorizado a mandar vir

Ademais, a partir do vigor desse novo diploma normativo, a propriedade da terra somente podia ser adquirida através de alienação, bem como instituiu a ficção das terras devolutas, visando, da mesma maneira, inviabilizar o acesso à propriedade fundiária através da posse.<sup>97</sup>

Pode-se afirmar, que a Lei de Terras constituiu uma estratégia da elite agrária brasileira, posto que, contribuiu a inviabilizar o acesso ao meio de produção por excelência à época – a terra, em um país ainda agrário, aos potenciais ex-escravos.

Nesse contexto, destaca-se ainda a aprovação do decreto de 28 de dezembro de 1853 que concedia o “direito aos africanos livres que tenham prestado serviços a particulares pelo espaço de quatorze anos, sejam emancipados, quando o requeiram”. Tal decreto foi regulamentado, posteriormente pelo de 24 de setembro de 1864 confirmando que todos os escravos livres podiam emancipar-se após servirem 14 anos.<sup>98</sup>

Importante observar, que raros escravos duravam 14 anos, pois, em média a sua expectativa de vida não ultrapassava 7 anos. Além disso, a alforria consistia apenas no ato de dar liberdade ao escravo, vez que legalmente, ele não era cidadão emancipado. A emancipação só era concedida se cumpridas algumas condições, tais como, morar em local predeterminado pelo governo e arranjar emprego fixo.<sup>99</sup>

No final do século XIX, após três séculos de regime escravocrata, depois de um longo e conturbado processo, cessa definitivamente a escravidão no Brasil, por

---

anualmente, à custa do Tesouro, certo número de colonos livres para serem empregados, pelo tempo que for marcado, em estabelecimentos agrícolas, ou nos trabalhos dirigidos pela Administração pública, ou na formação de Colônias nos lugares em que estas mais convierem; tomando antecipadamente as medidas necessárias para que tais colonos achem emprego logo que desembarcarem”. Tal artigo talvez tenha inspiração no projeto elaborado pelo Ministro da Marinha, Joaquim José Rodrigues Torres, em 1843, no qual se visava à regulamentação da estrutura fundiária no Brasil. Mencionado projeto destinava-se ao endosso do projeto embrionário de substituição racial da força de trabalho, mediante o impulso da entrada de colonos europeus. DOMINGUES, P. **Uma história não contada**. *Op.cit.*, p. 34.

<sup>97</sup> Por conseguinte, tanto os negros libertos quanto os muitos imigrantes europeus recém-chegados, devido a não disporem dos meios necessários à aquisição da propriedade fundiária, muitos permaneceram, doravante, na condição de mão de obra potencial aos grandes produtores.

<sup>98</sup> CHIAVENATO, J. J. **O negro no Brasil**. *Op.cit.*, p. 124.

<sup>99</sup> As cartas de emancipação dependiam da aprovação dos chefes de política. Só a partir de então, os negros se tornavam “relativamente livres – a cor os denunciava... –, Escapando ao ‘pátrio poder’ do Estado, do ex-senhor ou da autoridade local”. *Ibid.*, p. 126.

meio da Lei n. 3.353, promulgada em 13 de maio de 1888, denominada “Lei Áurea”.<sup>100</sup>

Tal diploma legal, apenas reconheceu de direito uma situação que já havia de fato, conforme aponta Domingues, “a desorganização quase absoluta do trabalho e, por conseguinte, a insustentabilidade do sistema”.<sup>101</sup> Por um lado, tinha-se a reação dos negros através das inúmeras manifestações e levantes em todo o país<sup>102</sup>, e de outro, a constante pressão exercida por uma parcela da elite, que vislumbrava um desenvolvimento e crescimento brasileiros somente através de mudanças de ordem econômico-social.

Nessa perspectiva, Júlio Chiavenato observa que a fuga do cativeiro constitui o real motivo do negro à luta e não uma ação política com o fim revolucionário de modificar a sociedade. Todavia, conserva-se a relevância dos quilombos, das *jihads* e das insurreições no processo que favoreceu politicamente – quando houve necessidade econômica – o fim da escravidão no Brasil.<sup>103</sup>

Cabe destacar que a concessão da “liberdade” ao escravo, apenas representou uma conquista num plano meramente formal, ou seja, de escravos à condição de libertos abandonados à própria sorte. Não houve qualquer incentivo governamental, compensação ou qualquer tipo de indenização ao recém-liberto, encontrando-se em condição de ausência absoluta de recursos e de instrução, bem

<sup>100</sup> A Lei Áurea continha apenas dois artigos, in verbis, art. 1º. É declarada extinta desde a data desta lei a escravidão no Brasil e art. 2º. Revogam-se as disposições em contrário.

<sup>101</sup> Cf. DOMINGUES, P. **Uma história não contada**. *Op.cit.*, p. 76.

<sup>102</sup> Durante todo o regime escravista, os negros lutaram de diferentes modos contra o trabalho escravo, por meio dos quilombos, das fugas, das insurreições, dos suicídios, das guerrilhas, dos abortos e banzos, dentre outros. Exemplos dessas ações foram: as revoltas urbanas dos Alfiates (Bahia, 1798), a Cabanagem (Pará, 1835-1840), a Sabinada (Bahia, 1837-1838) e a Balaiada (Maranhão, 1838-1841). Nesse particular, menciona-se o movimento dos escravos da região cafeeira de São Paulo, na década de 1880, os quais, inspirados pelos ideais abolicionistas que chegavam às senzalas espalharam terror entre os barões do café e suas famílias. A historiadora Maria Helena Machado, que analisou a resistência negra nas fazendas desta região, aduz que estas ações devem ser tomadas como “movimentos sociais na década da abolição”. Cf. PRADO JUNIOR, C. **Evolução Política do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1986, p. 176. Circunstância que contribuiu ao acirramento das contradições ideológicas do regime escravocrata é a posição internacional brasileira que, mesmo após 1865, quando se dá a abolição nos Estados Unidos, continuava a ser um dos únicos países ocidentais – juntamente com Cuba – a admitir o regime escravista. *Ibid.*, p. 98-99. Chiavenato ensina que desde 1575 com a criação do primeiro quilombo, os negros nunca deixaram de fundar quilombos. Tais comunidades representavam a “fuga da escravidão e a tentativa de estabelecer uma comunidade negra autônoma e livre”. Cf. CHIAVENATO, J. J. **O negro no Brasil**. *Op.cit.*, p. 139. O autor aduz que os quilombos constituíam-se mais em luta defensiva do que revolucionária, “porque não existem classes revolucionárias na sociedade escravista”. p. 138.

<sup>103</sup> CHIAVENATO, J. J. **O negro no Brasil**. *Ibid.*, p. 147-148.

como vítimas ainda de discriminação<sup>104</sup> fatores tais que impossibilitaram o seu pleno desenvolvimento.

No particular, Caio Prado Júnior assevera, que uma das questões principais que perpassou o processo de transição do trabalho escravo para o assalariado foi o problema da insuficiência de mão de obra, haja vista que desde meados do século XIX, justamente em um momento que a economia brasileira encontrava-se em expansão ocorreu um decréscimo na mão de obra escrava, verificando-se uma escassez de força de trabalho para os setores em crescimento, especialmente, às lavouras cafeeiras.

Assim, a solução encontrada pela burguesia cafeeira foi adotar a mão de obra do imigrante europeu, adquirindo desse modo o real motivo da abolição maior plausibilidade ante a pujante demanda por mão de obra destinada àquele trabalho.

Entretanto, algumas correntes de pensamento, diferentemente do argumento apresentado por Caio Prado Júnior e pela historiografia de um modo geral<sup>105</sup>, discordam que o processo de transição do trabalho escravo para o trabalho assalariado tenha sua principal motivação da insuficiência de mão de obra para a lavoura cafeeira em expansão, mas referia-se a um projeto de substituição étnica da força de trabalho.<sup>106</sup>

Nessa esteira, Petrônio Domingues entende que o processo de transição ocultava uma campanha ideológica conduzida pela elite agrária paulista, visando legitimar a exclusão sociocultural do negro.<sup>107</sup> Por conseguinte, havia um interesse de classe e de raça a permear tal transição, ou seja, com o fim do tráfico negreiro, com a aprovação de sucessivas legislações indicando a abolição e a suposta

<sup>104</sup> Segundo evidencia a professora Lúcia Cortes da Costa: “não houve processos de mobilidade social para esses trabalhadores com o fim do regime escravocrata, pois o Estado não implementou nenhuma política compensatória para dar suporte e assistência social a essa camada de cidadãos, nem promoveu alteração na estrutura fundiária do país. COSTA, L. C. da. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. Ponta Grossa: Editora UEPG; São Paulo: Cortez, 2006, p. 116.

<sup>105</sup> Nesse sentido ainda, FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. *Op.cit.*, p. 176-177.

<sup>106</sup> Com a expansão dos cafezais, São Paulo e Rio de Janeiro começaram a “atrair os escravos das demais províncias, deixando muitas lavouras sem trabalhadores. Por isso, no Ceará, o movimento abolicionista foi anterior ao do Sul e naquela província ‘libertaram-se’ os negros (que quase já não existiam) antes que no resto do país. Por outro lado, dependendo essencialmente do trabalho escravo, o Sul (especialmente São Paulo) se tornou extremamente escravocrata em relação aos sentimentos liberais do Norte. Naturalmente porque o poder político dos paulistas e ‘cafelistas’ em geral sustentava-se economicamente na escravidão. O fim do tráfico africano demonstrou as contradições entre o Norte e o Sul, entre os fracos e os fortes economicamente, abrindo as primeiras brechas na coesão política do Império e prenunciando o enfraquecimento da monarquia”. CHIAVENATO, J. J. **O negro no Brasil**. *Op.cit.*, p. 192.

<sup>107</sup> DOMINGUES, P. **Uma história não contada**. *Op.cit.*, p. 33-34.

necessidade de entrada de mão de obra do imigrante europeu para fins de suprimento de mão de obra, é imprescindível compreendê-lo se reavaliá-lo sob o ponto de vista do negro.<sup>108</sup>

E, acrescenta as versões convencionais que procuram analisar esse processo de transição, baseiam-se geralmente em três mitos, a saber, a escassez de mão de obra; a superioridade dos imigrantes brancos e a incapacidade dos negros assumirem velhas e novas atividades produtivas.

Nessa mesma perspectiva centra-se a análise de Celia Maria de Azevedo no tocante à suposta incapacidade do negro tido como inculto e desqualificado para o trabalho assalariado, e a necessidade de importar mão de obra europeia. Para a autora, o negro foi vítima de uma política de cunho racista perpetrada pela elite paulista do século XIX, tendo saído em desvantagem na corrida econômica e ocupacional travada com o imigrante.<sup>109</sup>

As considerações de Roger Bastide e Florestan Fernandes recordam que os libertos não contaram com qualquer tipo de política que favorecem sua inclusão, apresentavam-se alijados de um mínimo de igualdade, de condições materiais, e educacionais, restando evidenciadas as causas de marginalização do negro.<sup>110</sup>

Conforme apontaram os resultados da análise desenvolvida por Florestan Fernandes acerca da integração do negro na sociedade de classes, as transformações histórico-sociais ocorridas na transição entre a estruturação e o funcionamento da sociedade colonial e escravista à sociedade republicana de homens “livres” não alterou a ordenação das relações sociais brasileiras.

Fernandes assevera, que as principais características obsoletas e perniciosas da sociedade colonial foram mantidas, os negros e os mulatos foram mantidos numa posição social “desalentadora, iníqua e desumana”<sup>111</sup>.

Tal posição acarretou dois grandes dilemas sociais, o primeiro dilema diz respeito à absorção da “população de cor” às estruturas sociais organizadas da

---

<sup>108</sup> *Ibid.*

<sup>109</sup> AZEVEDO, C. M. de. **Onda negra, medo branco**: o negro no imaginário das elites. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 23. No mesmo sentido, KOWARICK, L. **Trabalho e vadiagem**: a origem do trabalho livre no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1987, p. 71.

<sup>110</sup> BASTIDE, R.; FERNANDES, F. **Brancos e Negros em São Paulo**: ensaio sociológico sobre aspectos da formação, manifestações atuais e efeitos do preconceito de cor na sociedade paulistana. São Paulo: Global, 2008, p. 77-80.

<sup>111</sup> FERNANDES, F. **A integração do negro na sociedade de classes**: no limiar de uma nova era. São Paulo: Globo, 2008. v.2, p. 7.

nascente ordem social competitiva. Segundo Florestan Fernandes, nesse dilema situava-se o lado mais pernicioso do “drama da raça negra”.<sup>112</sup>

O segundo dilema explicita o autor, referia-se ao dilema do “preconceito de cor”, ou seja, a manutenção da velha correlação entre cor e posição social subalterna ou “ínfima”<sup>113</sup>. O padrão de democracia exigido à sociedade de classe numa economia de cunho capitalista seria inviável enquanto perdurassem as resistências abertas ou veladas quanto ao reconhecimento da igualdade entre brancos e negros.<sup>114</sup>

Assim, a expansão e a integração do negro à ordem social competitiva demandava a superação de ambos os dilemas encarados como anomalias sociais a serem paulatinamente superadas.

Ressalta-se o entendimento de Lucio Kowarich, quanto à preferência pela mão de obra do imigrante europeu, segundo o qual, referia-se às razões estritamente econômicas. A imigração europeia consistia numa estratégia de dominação de classe e ocultava uma política de redução de salários através da formação de um exército de reserva de mão de obra, bem como visava dismantelar possíveis insurgências por parte dos trabalhadores.<sup>115</sup>

Há ainda autores, que vislumbraram na situação do negro no período pós-abolição, um retrocesso a uma condição análoga às relações feudais camponesas, alguns dos recém-libertos conseguiram colocação nas lavouras de café, muitos outros passaram a fazer parte de diversos regimes de exploração, como a meação, o arrendamento e até mesmo a prestação de serviços gratuitos em troca do uso de pequenos pedaços de terras destinados a agricultura de subsistência.<sup>116</sup>

E outros, porém, tendo sido expulsos das fazendas nas quais viviam até então, ficaram totalmente desguarnecidos, restando-lhes apenas a ocupação em condições precárias em qualquer tipo de atividade, sem inserção no mercado de trabalho, implicando em agravamento das condições socioeconômicas dos ex-escravos e de seus descendentes.

---

<sup>112</sup> FERNANDES, F. **A integração do negro na sociedade de classes**: no limiar de uma nova era. *Ibid.*, p.7-8.

<sup>113</sup> *Ibid.*, p.8.

<sup>114</sup> FERNANDES, F. **A integração do negro na sociedade de classes**: no limiar de uma nova era. *Id.*

<sup>115</sup> KOWARICK, L. **Trabalho e vadiagem**: a origem do trabalho livre no Brasil. *Op.cit.*, p. 71.

<sup>116</sup> ANDRADE, M. C. de. **Abolição e reforma agrária**. *Op.cit.*, p. 9.



Em suma, aos ex-escravos, em face da completa omissão do Estado, sobraram somente as relações de exploração mal definidas entre os mesmos e os detentores de terras, ou a condição de subemprego em ocupações marginais, ou ainda, a situação de desempregados e todas as decorrências negativas dessas condições.

Sérgio Buarque de Holanda evidencia, que no período em questão houve uma enorme migração dos recém-libertos direcionada às cidades, especialmente, São Paulo, Salvador e Rio de Janeiro, constituindo as origens dos bairros africanos, possíveis ancestrais das atuais favelas.<sup>117</sup>

Nessa perspectiva, Florestan pontua que a miséria e a desorganização social acompanharam os negros, “as favelas substituem e pioram, [...] os tormentos dos porões e dos cortiços”.<sup>118</sup> Posteriormente, até o período do Estado Novo as políticas estatais voltaram-se ao favorecimento do assimilacionismo sociocultural dos afrodescendentes, especialmente, por meio da educação institucionalizada, procurou-se sobrepor os seus valores, a sua língua, seus modos de vida e sua história, em detrimento dos valores do grupo dominante.

Nesse contexto após o final da Segunda Guerra Mundial, Florestan Fernandes observa que devido ao fomento e à consolidação da industrialização, começava-se a se formar uma pequena burguesia composta de imigrantes, notadamente, italianos e turcos.<sup>119</sup>

Com vistas à análise do impacto da imigração sobre os segmentos negro e mulato da população brasileira, revela-se imprescindível pontuar o período histórico investigado.

Há uma primeira fase, aproximadamente de 1827 a 1885, em que a imigração não abala significativamente os padrões de acomodação racial resultantes da escravidão, o imigrante experimenta as contingências socioeconômicas do regime servil.

Não obstante, segundo considera Florestan, a presença do imigrante não foi totalmente “neutra”, tendo em vista que, as oportunidades mais vantajosas da

---

<sup>117</sup> Insta sublinhar que, ao lado da ausência de qualquer medida estatal visando a inclusão social dos libertos, sequer o desenvolvimento das cidades no período permitia a absorção de todo o contingente de ex-escravos pelo mercado. Cf. HOLANDA, S. B. **História Geral da Civilização Brasileira: Reações e Transações**. *Op.cit.*, p. 156.

<sup>118</sup> FERNANDES, F. **A integração do negro na sociedade de classes**: no limiar de uma nova era. *Op.cit.*, p. 139.

<sup>119</sup> *Ibid.*, p. 20.

estrutura socioeconômica urbana foram absorvidas pelos imigrantes<sup>120</sup>. Assim, mesmo antes da derrocada do regime servil, o negro e o mulato enfrentaram os efeitos negativos da concorrência com o imigrante.<sup>121</sup>

Com a substituição populacional ocorrida entre o final do século XIX e início do século XX<sup>122</sup>, dá-se transformações no estilo de vida, especialmente, devido a alguns fatores, dentre os quais, a industrialização, a urbanização, mudança na demografia, acentua-se uma polarização do desenvolvimento econômico e sociocultural que converte a “europeização” em “acidente histórico do passado”.<sup>123</sup>

Ao lado do surgimento do “estilo metropolitano de vida”, ocorre um novo delineamento estrutural e dinâmico da ordem social competitiva, os laços que ela mantinha com a velha estrutura patriarcal e agrária se enfraquecem, essa nova sociedade,

[...] se torna mais aberta, na medida em que oferece oportunidades insuspeitadas ao ‘especulador’ e ao ‘aventureiro arrojado’, qualquer que seja a sua extração social ou a sua procedência étnica; porém, revela-se sensivelmente mais fechada, porque o fluxo de oportunidades se concentra nos grupos que possuem posições sólidas na estrutura de poder ou que estão aptos a conquista-las como seu ponto de partida”.<sup>124</sup>

Cabe mencionar ainda nesse contexto, uma segunda fase que ocorreu aproximadamente, entre 1885 a 1930. Período de consolidação e de crescente expansão da ordem social competitiva. Florestan Fernandes afirma, que nesse

<sup>120</sup> O desenvolvimento econômico da agricultura brasileira, sob o regime servil, condicionava a formação de núcleos urbanos, e dentro dos mesmos, determinava certa diferenciação das ocupações. Cidades como Recife, Salvador e Rio de Janeiro ofereciam algumas oportunidades em ocupações artesanais e do pequeno comércio ao ex-escravo liberto, entretanto, em São Paulo, nota-se uma tendência já de plano de se canalizar tais oportunidades aos imigrantes. FERNANDES, F. **O negro no mundo dos brancos**. 2. ed. rev. São Paulo: Global, 2007, p. 134.

<sup>121</sup> Conforme afirma Florestan Fernandes, os negros e mulatos perderam as “únicas vias acessíveis de classificação estável e garantida no conjunto de ocupações livres vinculado à estrutura e ao funcionamento escravista”. *Ibid.*, p. 135.

<sup>122</sup> Ao se analisar os dados após a Abolição, em números absolutos a parcela da população branca aumentou 13 vezes até 2010 e a negra 6 vezes. Proporcionalmente, em 1890 os brancos eram 45 % e os negros 14%. Na evolução da ideia do branqueamento, a população negra decaiu de 47% (1800), 20% (1880), 14% (1890), 11 % (1950), 8,7% (1960), 5,89% (1991), alcançando 6% em 1996, estabilizou-se em 6,2% em 2000 e aumentou para 7,61% em 2010, conforme dados do IBGE. Em 2010, afirma Chiavenato, a população branca era 6 vezes maior que a negra, entretanto, se somarem-se os autodeclarados “pretos” e “pardos” ter-se-á 50,74% de negros. CHIAVENATO, J. J. **O negro no Brasil**. *Op.cit.*, p. 158.

<sup>123</sup> FLORESTAN, F. **O negro no mundo dos brancos**. *Op.cit.*, p. 137.

<sup>124</sup> *Id.*

período, a imigração assume um significado e as “proporções de uma calamidade social para o negro e o mulato”<sup>125</sup>.

Com o final da escravidão, o negro teve que se “ajustar” ao sistema do trabalho “livre”, para o qual, não havia sido preparado. Acrescenta-se ainda, a necessidade de adaptar-se ao estilo socioeconômico urbano, assim como, a concorrência com o imigrante, que naquele contexto, de ordem social competitiva, encontrava-se ávido por absorver as oportunidades econômicas existentes e porventura emergentes, inclusive, dispondo de preferência no mercado de trabalho.<sup>126</sup>

Assim, ao condensar trabalho, reforma moral, educação, eugenia e assimilacionismo, têm-se os elementos basilares à compreensão da denominada “democracia racial” no imaginário dos afrodescendentes nas décadas posteriores à abolição da escravatura brasileira.<sup>127</sup>

Desse modo, ensina Fernandes, os negros foram colocados à margem das relações de competição, por conseguinte, em vez de serem reabsorvidos pelo “sistema de trabalho urbano e pela ordem social competitiva, ele foi repellido pelas esferas marginais desse sistema, nas quais se concentravam as ocupações irregulares e degradadas, tanto econômica quanto socialmente”.<sup>128</sup>

A fase que se consolida após 1935, denota que o desenvolvimento e crescimento econômico propiciaram a criação de novas oportunidades ocupacionais, e somente a partir de então, o afrodescendente começa a ter alguma participação nas garantias econômicas da nova ordem social competitiva.

Não obstante, conforme assevera o cientista social, o negro e o mulato foram repentinamente “capturados e impelidos na torrente social”<sup>129</sup>, ou seja, sua inserção não se deu enquanto grupo ou categoria racial, mas “diluído na massa de agentes do trabalho assalariado”<sup>130</sup>, em oportunidades advindas dos setores de atividades braçais, que demandavam pouca ou nenhuma qualificação.<sup>131</sup>

---

<sup>125</sup> *Id.*

<sup>126</sup> FLORESTAN, F. **O negro no mundo dos brancos**. *Ibid.*, p. 135.

<sup>127</sup> O mito da “democracia racial” constituiu um elemento central à consolidação de um sentimento nacionalista brasileiro, inexistente até então, no contexto fragmentário anterior da República Velha dominado principalmente pelas elites agro exportadoras.

<sup>128</sup> FLORESTAN, F. **O negro no mundo dos brancos**. *Ibid.*, p. 136.

<sup>129</sup> *Ibid.*, p. 138.

<sup>130</sup> *Id.*

<sup>131</sup> *Ibid.*, p. 139.

Após 1964, com a instalação de um regime de governo autoritário, houve iniciativas de remodelação do modelo econômico brasileiro, por meio de um processo de modernização. O Brasil até então, contava com uma base econômica essencialmente agrícola, tendo grande contingente de sua população ocupando as áreas rurais, e contando ainda, com um processo de industrialização incipiente, o Brasil transforma-se em um país urbano, de base econômica industrial.<sup>132</sup>

Não obstante, uma enorme parcela de brasileiros, notadamente os afrodescendentes, permanece em condições de miserabilidade social.<sup>133</sup> Ademais, conforme ressalta Zoninsein, o racismo e a discriminação racial, especialmente, nos períodos dos governos desenvolvimentistas – Getúlio e Juscelino, não estiveram presentes na agenda pública do país, portanto, o ambiente ideológico do desenvolvimento evidenciou-se avesso ao diagnóstico de desigualdades raciais no Brasil.<sup>134</sup>

Mesmo o primeiro diploma normativo que visava coibir as práticas racistas e discriminatórias – a Lei Afonso Arinos –, foi aprovado em um governo tido como liberal e menos desenvolvimentista do presidente Dutra.<sup>135</sup>

Com efeito, pode-se afirmar que embora, a economia do país tenha experimentado alguns períodos de crescimento, da década de 1970 até a atualidade, os índices no tocante à desigualdade econômica e social entre negros e brancos não se mostram nem reduzidos, tampouco dirimidos ou equilibrados, como melhor se analisará em tópico adiante. Assim, o histórico da escravidão ainda “afeta negativamente a vida, a trajetória e inserção social dos descendentes de africanos em nosso país”.<sup>136</sup>

Florestan Fernandes, ao analisar o padrão de distribuição ocupacional entre brancos e negros, evidencia que o nível de emprego, o grau de estabilidade de renda e a soma de prestígio social, são os elementos que se agrupam, objetivamente, nas representações sociais sobre as profissões.<sup>137</sup>

<sup>132</sup> Cf. SISS, A. **Afro-Brasileiros, Cotas e Ação Afirmativa**: razões históricas. Rio de Janeiro: Quartet; Niterói: PENESB, 2003, p. 68.

<sup>133</sup> SISS, A. **Afro-Brasileiros, Cotas e Ação Afirmativa**: razões históricas *Ibid.*

<sup>134</sup> ZONINSEIN, J.; FERES JÚNIOR, J. Ação Afirmativa e desenvolvimento. In: \_\_\_\_\_. (Orgs.). **Ação Afirmativa e Universidade**: experiências nacionais comparadas. Brasília: Editora UnB, 2006, p. 27.

<sup>135</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>136</sup> MUNANGA, K; GOMES, N. L. **O negro no Brasil de hoje**. *Op.cit.*, p. 176.

<sup>137</sup> FERNANDES, F. **A integração do negro na sociedade de classes**: no limiar de uma nova era. *Op.cit.*, p. 162.

Segundo o sociólogo, o trabalho revela-se ao negro como algo fundamental à sua mobilidade social, haja vista, as suas origens, “ele não possui outro meio para se redimir do passado e se impor socialmente”<sup>138</sup>. Em suma, o negro depende do trabalho para constituir um patamar socioeconômico e nele erigir os alicerces materiais ou culturais da condição de pessoa.

Assim, o negro deseja formas de trabalho que o “qualificam” enquanto ser humano, tanto economicamente, quanto política e socialmente, ou seja, o negro deseja competir por profissões que gerem proventos sociais, classificando-os e projetando-os socialmente nas “espirais da mobilidade social vertical”.<sup>139</sup>

Segundo Fernandes, ainda persistem dificuldades estruturais à transição do negro da área marginal das atividades para o cerne do sistema de relações de produção capitalista, resultado de vários fatores obstrutivos que operam em conjunto e induzem aos negros a alcançarem apenas as profissões mais modestas.

O autor aponta cinco fontes dinâmicas de dificuldades estruturais experimentadas pelos negros, são elas: a estereotipação negativa que interfere tanto na definição social do “trabalhador negro” como nas oportunidades de trabalho<sup>140</sup>, as inconsistências de sua socialização anterior; os resultados de sua situação social de existência; os efeitos compulsivos do “complexo” e o conformismo.<sup>141</sup>

Com efeito, segundo ensina Florestan, a estereotipação negativa é uma herança da ordem senhorial e escravocrata, que se prolonga e se redefine em nossos dias, haja vista, existirem condições e necessidades sociais que a mantêm e a realimenta.

Na esfera profissional, ela impede a redefinição dos papéis ocupacionais do “negro”, propicia um franco favoritismo pelo trabalhador “branco”, reforça uma série

---

<sup>138</sup> *Id.*

<sup>139</sup> FERNANDES, F. **A integração do negro na sociedade de classes**: no limiar de uma nova era. *Ibid.*, p. 163.

<sup>140</sup> Segundo Florestan Fernandes, não resta dúvida de que a estereotipação negativa interfere, vez que delinea socialmente o negro, traçando as características desejáveis ou indesejáveis do trabalhador negro, assim como coloca em prática um conjunto de avaliações e de reconhecimento de valor desfavorável ao negro, por parte dos “brancos”. *Ibid.*, p. 164. O negro é projetado num sistema de referência que distorce a sua personalidade e a sua capacidade de realização humana, de certa forma, também exerce influência nas aspirações ocupacionais do grupo. p. 169.

<sup>141</sup> *Ibid.*, p. 164.

de manifestações psicossociais que se vinculam a um horizonte cultural rústico e tradicionalista de relações com o “branco”.<sup>142</sup>

Nesse contexto, Florestan constatou em sua pesquisa, que os negros não se encontravam suficientemente integrados à sociedade competitiva capitalista, posto que não dispunham dos meios e recursos apropriados com vistas à correção dos efeitos e das causas do desajustamento ocupacional, da deformação ou da simplificação dos níveis de aspiração profissional, impostos pelas “barreiras de cor”.

Ademais, o nível médio de renda baixo desse estrato populacional não permite uma participação mais equitativa na distribuição das oportunidades ocupacionais entre as diferentes gerações.<sup>143</sup>

O negro e mulato ficaram quase totalmente à margem das primeiras manifestações da expansão urbana da cidade. Na década de 1890 a 1900, as distinções, que se faziam sentir na população de cor, relacionavam-se diretamente com as ligações mantidas, no passado recente, com as famílias senhoriais. Assim, era possível separar, pelo estilo de vida, pela mentalidade e pelas aspirações sociais, o ‘negro do eito’ do ‘negro do sobrado’. Essas determinações continuaram a valer entre 1900 e 1930, pois, a inclusão na ordem social dependia, largamente, das relações com os ‘brancos’ e dos benefícios diretos ou indiretos que delas advinham. A separação válida seria, então, entre o ‘negro de brim’ e o ‘negro de elite’.<sup>144</sup>

O sociólogo, ao encerrar sua análise histórica acerca da integração social do negro na sociedade capitalista brasileira, concluiu que, o sistema capitalista, “foi pouco favorável ao negro em seus primórdios. Isso aconteceu, porém, não por causa das limitações insuperáveis do ‘trabalhador negro’. Mas porque foi convertido, de escravo e de liberto, numa sorte de pária”.<sup>145</sup>

Para o autor, a denominada “Segunda Abolição” ainda encontra-se em curso, e teve início, quando o negro começou a se converter, paulatinamente, em

---

<sup>142</sup> Conforme evidenciou Florestan em seu estudo acerca da inclusão dos negros na sociedade de classe, os negros seriam considerados como inaptos ao trabalho do meio urbano em expansão, teriam problemas de ajustamento à organização do trabalho assalariado; os pais estimulariam seus filhos a terem aspirações profissionais modestas; temor de rejeição por parte dos negros devido “a cor”, levando-os por vezes ao isolamento social, o que no meio profissional e de competição econômica, significa deixar de contar com círculos de relações sociais que, por ora contribuem à concretização de suas aspirações ocupacionais. *Ibid.*, p. 170-177.

<sup>143</sup> FERNANDES, F. **A integração do negro na sociedade de classes**: no limiar de uma nova era. *Ibid.*, p. 174-176.

<sup>144</sup> *Ibid.*, p. 209.

<sup>145</sup> *Ibid.*, p. 184.

trabalhador “livre” e, terá fim quando o negro transpuser as barreiras que “separam os homens livres na sociedade de classes”.<sup>146</sup>

A par da análise histórica, o sociólogo realizou uma análise sociológica da integração do negro à sociedade de classes.<sup>147</sup> Em que pese, à pesquisa empreendida por Lowrie em 1938<sup>148</sup>, ter apontado alguma mobilidade social ascendente dos negros na ordem social competitiva, a parcela negra da população brasileira, ainda se concentrava nas ocupações mal remuneradas e de pouco ou nenhum prestígio social.<sup>149</sup>

Florestan reconhece que aos poucos, os negros começam a ser inseridos com certa regularidade no mercado de trabalho e a desfrutar do modo de vida dos grupos urbano-industriais da sociedade brasileira, não obstante, entende que a mobilidade social, em si mesma, não implica a inexistência de preconceito e de discriminação raciais no Brasil.

O crescimento econômico vinculado a I Grande Guerra aumentou as oportunidades de emprego; porém, em níveis de retribuição muito baixos e sem colocar um paradeiro na política de salários ínfimos aplicada aos trabalhadores de cor. As revoluções de 24, 30 e 32 não modificaram, por si mesmas, a situação imperante. Ainda assim, a década de 1930 introduz alterações gerais na política trabalhista nacional. [...] Acresce que, entre 1939 e 1945, as oportunidades de emprego das ‘populações nacionais’ aumentaram rapidamente, em conexão com os influxos da II Grande Guerra na intensificação e na diferenciação de nossa produção industrial.<sup>150</sup>

<sup>146</sup> *Id.*

<sup>147</sup> Com vistas a investigar a tese da inexistência do preconceito racial no Brasil, a UNESCO encarrega o antropólogo francês Roger Bastide de um estudo abrangente da região sul do Brasil num período mais recente, por volta da segunda metade do século XIX, da cultura cafeeira. Roger Bastide convida Florestan Fernandes para ser seu parceiro na pesquisa, que por sua vez, incluiu Fernando Henrique Cardoso e Otavio Ianni ampliando a pesquisa a análise das condições socioeconômicas e culturais dos afrodescendentes já no período Brasil República. Os estudos apontaram que desde à época do Brasil colônia, predominaram as relações assimétricas, de exploração e opressão no trabalho e na sexualidade do negro pelo branco. O mito da “democracia racial” escondia um conflito de raças e classes que Florestan Fernandes evidenciou em sua pesquisa sobre a integração do negro na sociedade de classes publicada em 1966. O sociólogo paulista explicitou três dilemas existentes na primeira metade do século XIX no Brasil, o “dilema social”, o “dilema racial” e o “dilema educacional”. Esses três dilemas explicariam porque na sociedade brasileira da primeira metade do século XX, aparentemente não há nem conflito nem discriminação racial.

<sup>148</sup> LOWRIE, S. H. Origem da população da cidade de São Paulo e diferenciação das classes sociais. **Revista do Arquivo Municipal**, ano IV, v. XLVII, p. 195-212, jan. 1938. LOWRIE *apud* FERNANDES, F. **A integração do negro na sociedade de classes**: no limiar de uma nova era. *Op.cit.*, p.185.

<sup>149</sup> FERNANDES, F. **A integração do negro na sociedade de classes**: no limiar de uma nova era. *Op.cit.*, p. 190.

<sup>150</sup> *Ibid.*, p. 209.

À sua análise histórico-social estava voltada à investigação de como os negros estavam reagindo às oportunidades crescentes de participação econômica e cultural da vida social, e qual seria o grau de intensidade e contribuição da ordem social competitiva à democratização das relações inter-raciais brasileiras.<sup>151</sup>

Com tal intuito, Florestan Fernandes concentrou-se em investigar basicamente os seguintes fenômenos ligados aos negros: os incentivos e requisitos psicossociais da ascensão social<sup>152</sup>; as barreiras à ascensão e ao reconhecimento de *status*; meios de ascensão social e manutenção de *status* utilizados, e por fim, efeitos psicossociais e socioculturais da mobilidade social.<sup>153</sup>

Com efeito, ensina o sociólogo, o negro ao conseguir inserir-se na ordem social vigente, procura absorver os padrões que favorecem o estabelecimento de uma vida social estável, e possível participação em certas tendências de mobilidade social, deixa de lado, a “apatia e a ambivalência diante dos padrões de comportamento e valores sociais assimilados”.<sup>154</sup>

A percepção da realidade social e as “vantagens” da socialização não se dirigem à crítica dos modelos de estruturação do comportamento, da personalidade e das instituições sociais, mas o que e quanto à absorção de tais modelos permitem conquistar socialmente de forma imediata. Há uma ênfase no aspecto utilitarista da situação.<sup>155</sup>

Florestan aduz ainda, que o componente fundamental e dinâmico das transformações psicossociais e socioculturais, refere-se ao repúdio ao estilo de vida e ao tipo de personalidade vinculado ao padrão e a ordem social tradicionalista.<sup>156</sup>

<sup>151</sup> *Ibid.*, p. 191. Para tanto, Florestan utilizou dados coletados em uma pesquisa de campo realizada em 1951 e informações levantadas por antigos alunos de Roger Bastide no período entre 1940 e 1949.

<sup>152</sup> Segundo Florestan, a ascensão social do negro vincula-se mais à autoafirmação, e menos a acumulação de riqueza e poder. Assim se dirige ao alcance dos meios materiais e morais que podem assegurar aos agentes humanos, prestígio social suficiente para serem integrados a ordem social vigente. FERNANDES, F. **A integração do negro na sociedade de classes**: no limiar de uma nova era. *Ibid.*, p. 205.

<sup>153</sup> FERNANDES, F. **A integração do negro na sociedade de classes**: no limiar de uma nova era. *Ibid.*, p.192.

<sup>154</sup> “A modernização do horizonte cultural alcança, pois, uma nesga da realidade: aquela na qual os agentes humanos lidam com os proventos imediatos da socialização. As controvérsias, porventura cabíveis, quanto às origens e ao destino da ordem social são ignoradas ou encaradas com reservas”. *Ibid.*,p.207.

<sup>155</sup> “Não se perde tempo com o que é ‘justo’ ou ‘injusto’ na ordem racial existente. Procura-se tirar o proveito possível das oportunidades que são acessíveis, tentando, responder, tão eficazmente quanto for possível, às exigências que regulam a distribuição social das oportunidades. Elas ‘rendem’”. *Ibid.*, p. 209.

<sup>156</sup> *Ibid.*,p. 221.



O sociólogo procura enfatizar o “dilema social” enfrentado pela sociedade brasileira à época, uma sociedade de cunho agrário e estamental, com dificuldades para se desvencilhar da Ordem estrutural do passado com vistas à modernização.

A mentalidade do sistema escravocrata apesar da abolição da escravatura em 1888, a substituição da força de trabalho no campo pela força de trabalho livre dos imigrantes, o regime de latifúndio, baseado na monocultura e exportação cafeeira, obstava a modernização industrial necessária à implementação da ordem social competitiva.

Segundo Florestan, a falta de agentes dinamizadores da modernidade – constituídos pela racionalidade e pelo espírito empreendedor – foi responsável por retardar a introdução de novas tecnologias, o sistema bancário e o sistema de transportes, inviabilizando a estruturação básica de uma nova ordem capitalista competitiva.

Assim, muito da velha ordem patrimonial ainda permaneceu nas ideias e nas ações dos agentes sociais inseridos no Estado, nos partidos e nas escolas. De maneira que, os mecanismos de ascensão social operavam mais como óbices do que como agentes de transformação.

Nesse contexto, cabe ressaltar das contribuições de Florestan, suas impressões no tocante à desigualdade racial, segundo o qual, o negro sempre experimentou uma condição econômica que o exclui das “oportunidades garantidas pela ordem social competitiva”. Assim, a condição material dos negros restringe de forma severa a possibilidade de desenvolvimento de seus dotes e de seus talentos.<sup>157</sup>

A desigualdade racial opera de modo significativo no plano moral, concorre à preservação de auto projeções desmoralizantes e cria debilidades adaptativas e integrativas. Em suma, os negros não dispõem de “vitalidade econômica, social e cultural para desenvolver mecanismos reativos compensadores”.<sup>158</sup>

---

<sup>157</sup> Florestan ensina que os negros enfrentam deficiências e carências institucionais que não se prendem exclusivamente a situação econômica, existem anomalias frequentes na organização da própria família, que impedem ou dificultam a instrução das crianças, a escola brasileira “não está preparada para corrigir as deficiências funcionais da família e, muito menos, para lidar com os desajustamentos reais ou potenciais das minorias nacionais, étnicas e raciais”. FERNANDES, F. **A integração do negro na sociedade de classes**: no limiar de uma nova era. *Ibid.*, p. 246-247. O menor não se encontra somente privado de ir à escola, ele não recebe orientação e amparo para poder se ajustar ao estilo de vidas que a sociedade impõe.

<sup>158</sup> *Ibid.*, p. 246.

O sociólogo aponta as deficiências de socialização prévia, posto que as oportunidades de aprendizagem são limitadas pela ausência de escolarização ou o abandono prematuro da escola<sup>159</sup>, a necessidade de se adquirir trabalho prematuramente, mesmo aqueles que conseguem desenvolver uma profissionalização normal esbarram em limitações inerentes ao baixo ponto de partida.<sup>160</sup> Tal estado de coisas culmina numa distribuição racial dos níveis de emprego aos negros a ocupações tidas como insignificantes, portanto, “aí se acha o principal fator de perpetuação indefinida do padrão brasileiro de desigualdade racial”.<sup>161</sup>

Os negros, ao participarem restritiva e marginalmente das oportunidades de trabalho e das perspectivas de ascensão de carreira, acabam participando da mesma maneira restrita e marginal das demais esferas culturais<sup>162</sup>. Segundo assevera o sociólogo, uma coisa condiciona a outra, pois na sociedade de classes “são os níveis de emprego que condicionam a forma de participação dos fluxos da renda e dos padrões de vida”<sup>163</sup>.

Em grande medida, isso explica por que os negros não tiveram acesso mais amplo às oportunidades criadas pela expansão da sociedade competitiva no pós-Segunda Guerra, posto que, careciam-lhes as bases materiais com vistas à ocupação das melhores posições. Ensina Florestan, que assim como sucedeu

[...] com os proventos da comercialização do café e do primeiro surto urbano, coube aos imigrantes ou a seus descendentes e aos componentes

<sup>159</sup> A pesquisa de Florestan indicou uma supervalorização da instrução, especialmente, no nível de ensino superior, como elemento de integração socioeconômica e de competição com os ‘brancos’. A escola é encarada como veículo de ascensão social e de igualdade racial, “o meio por excelência para abolir as diferenças sociais entre os dois estoques raciais – para ‘negro aprender a fazer tudo o que o branco faz’ e para que ele ‘se torne gente’”. *Ibid.*, p.339. Segundo Florestan o “dilema educacional” também representa a ambiguidade da sociedade brasileira, tendo em vista que, oficialmente se intitula democrático e vislumbra na educação um mecanismo de ascensão e de inclusão social, no entanto, de fato, revela-se seletivo e pouco inclusivo para os já desprivilegiados, a saber, negros, pobres, mulheres e outras minorias.

<sup>160</sup> Segundo o autor, os resultados das entrevistas e dos estudos de casos evidenciaram que a educação formal representa um novo ponto de partida caracterizado pelo conhecimento paulatino das forças sociais e à percepção dos ajustamentos sociais. FERNANDES, F. **A integração do negro na sociedade de classes**: no limiar de uma nova era. *Ibid.*, p. 251.

<sup>161</sup> *Ibid.*, p. 254.

<sup>162</sup> “Os resultados de nossa investigação comprovam que o impacto da mudança social ainda não foi suficientemente longe para alterar esse modelo funesto de relação social. Por enquanto, a ascensão social do negro e do mulato assume proporções que não afetam senão as posições inferiores e algumas posições intermediárias da estrutura da sociedade de classes. Doutro lado, as relações raciais em termos de organização do poder e do seu monopólio pela ‘raça’ dominante, não sofreram nenhuma alteração significativa”. *Ibid.*, p. 384-385.

<sup>163</sup> *Ibid.*, p. 254.

do estoque racial 'branco' nativo a monopolização das vantagens verdadeiramente compensadoras do intenso crescimento econômico recente.<sup>164</sup>

Por conseguinte, os fatores psicossociais e socioculturais possuem importância à análise dos processos de reintegração do sistema de relações sociais. Para Florestan, a democratização das oportunidades não seguiu o ritmo de crescimento da ordem social competitiva, responsável pelo ajuste econômico, social e político e monopolizada no decorrer da história por determinado estoque 'racial', no caso em questão, a 'raça branca'.<sup>165</sup>

Portanto, não houve alteração significativa no padrão de dominação 'racial'. O "dilema racial" brasileiro, segundo teorizou Fernandes, consistia no fato da abolição ter ocorrido, sem que com ela se assegurasse uma adequada integração do negro na sociedade dos "brancos".<sup>166</sup>

A falta de formação profissional restringia as chances de trabalho do descendente de escravos, sem trabalho digno e remuneração suficiente, o negro experimentou um processo de anomia social, por conseguinte, dificultou-lhe o acesso a mecanismos de ascensão como a conquista de um trabalho, o acesso a formação educacional, o voto democrático. Portanto, a integração precária do negro nas décadas após a abolição foi a responsável, pelo estado de anomia social que o autor vislumbrava entre negros e mestiços daquela época.

Consigna-se que para o sociólogo paulista, há uma sobreposição entre a categoria "raça" e categoria "classe", na qual as distinções e as injustiças socioeconômicas escamoteiam o conflito racial. Assim, a pobreza encobre/ofusca a raça, vez que, a grande maioria da parcela social pobre compõe-se de negros e mestiços.

Diversamente do posicionamento de Florestan Fernandes, para quem, o racismo era determinado pela dinâmica da ordem econômico-social, Carlos Hasenbalg entende que o fator racial, enquanto atributo ideologicamente construído

---

<sup>164</sup> *Ibid.*, p. 255.

<sup>165</sup> *Ibid.*, p. 401.

<sup>166</sup> Florestan Fernandes entendia, que o modo de produção escravocrata moldou o escravo, todavia, não o preparou para o sistema do trabalho livre. SISS, A. **Afro-Brasileiros, Cotas e Ação Afirmativa**: razões históricas. *Op.cit.*, p. 69.

funciona como “um princípio racial classificatório, sobre o qual as desigualdades são produzidas e reproduzidas, de modo ininterrupto”.<sup>167</sup>

Nesse contexto, o professor Ahya Siss enfatiza, que mesmo nos períodos em que a economia brasileira passou por um período de acentuado crescimento, os índices de desigualdade racial e social entre brancos e negros, não se mostraram nem dirimidos, tampouco foram reduzidos. E, acrescenta, no final da década de 1980, não obstante, os negros tenham aumentado “seu capital educacional, continuavam retidos em categorias inferiores da hierarquia de ocupação e de renda, sendo-lhes vedadas as oportunidades de realização social e econômica”.<sup>168</sup>

Portanto, segundo o autor, a discriminação se caracteriza mais do que um legado do passado escravagista, constitui-se na característica fundamental da ordem social brasileira desde o pós-abolição.<sup>169</sup> Nessa mesma perspectiva, aduz Guimarães que, desde a década de 1950, há um consenso de que os pobres são pretos e que os ricos são brancos, “seja na mentalidade popular, seja no pensamento erudito, seja na demografia ou na sociologia, na economia ou na antropologia, seja entre governantes ou governados [...]”<sup>170</sup>.

Há, portanto, no Brasil, uma correlação – tanto no campo ideológico, quanto no campo do discurso – entre preto e pobre, por um lado, e branco e rico, por outro. O sociólogo concorda em parte com Florestan Fernandes, no que tange à discrepância entre brancos e negros deve-se ao passado escravagista, como uma das causas da pobreza negra.

Não obstante, tal explicação isenta as gerações atuais de responsabilidade pela desigualdade hodierna, bem como oferece justificativa à permanência das desigualdades. Ademais, sugerem que o crescimento econômico resolverá de modo natural os problemas sociais.

Por fim, cabe enfatizar as contribuições ao processo civilizador brasileiro pelos africanos trazidos para o Brasil como escravos, dos quais descendem os

<sup>167</sup> *Ibid.*, p. 73. Carlos Hasenbalg procurou compreender como os mecanismos geradores de desigualdade racial (“raça” e gênero) se articulam, de modo a permitir as disparidades de oportunidades para brancos e negros.

<sup>168</sup> *Ibid.*, p. 72. Por conseguinte, evidencia a atuação de barreiras discriminatórias estruturais de raça que faz com que os negros ocupem categorias ocupacionais de baixo *status*.

<sup>169</sup> SISS, A. **Afro-Brasileiros, Cotas e Ação Afirmativa**: razões históricas. *Op.cit.*

<sup>170</sup> GUIMARÃES, A. S. A. **Classes, Raças e Democracia**. São Paulo: Ed. 34, 2002, p. 64. Fato comum no Brasil é justificar a discriminação racial pela discriminação de classe, as discriminações contra as pessoas negras costumam ser entendidas como uma discriminação contra os pobres.

brasileiros de hoje. Pode-se afirmar que tais contribuições são de três ordens: econômica, demográfica e cultural.

Na esfera econômica, a mão de obra escrava do negro foi necessária à produção das riquezas do Brasil colonial e na construção da base econômica do país.<sup>171</sup> Na esfera demográfica, tendo em vista a amplitude e duração do tráfico negreiro, os africanos contribuíram ao povoamento do país.<sup>172</sup> E, na esfera cultural, observam-se notáveis contribuições dos negros africanos na língua portuguesa do Brasil, nas artes, na culinária e no campo da religiosidade.<sup>173</sup>

Diante do exposto no presente tópico, pode-se sustentar a existência de barreiras racialmente seletivas no contexto brasileiro, calcadas nos efeitos das práticas econômicas e culturais de exclusão ao longo do tempo, perpetradas em detrimento dos afrodescendentes, contribuindo veementemente à impossibilidade de mobilidade social, ao agravamento da situação de desigualdade entre brancos e negros, bem como originadora da vulnerabilidade dos afrodescendentes na atualidade.<sup>174</sup> Segundo aduz Guimarães, as causas da pobreza negra são principalmente, a falta de oportunidades, o preconceito e a discriminação raciais.

Nesse quadro, a adoção de políticas afirmativas apresenta-se como uma medida tendente a corrigir o problema da vulnerabilidade, bem como implica reconhecer que determinada parcela social necessita de apoio justificadamente, com vistas a igualdade de oportunidades, aliando desse modo, reconhecimento e desenvolvimento.

Visando esclarecer impasses relacionados a fundamentação das políticas afirmativas, se devem ser embasadas apenas na dimensão econômica ou se devem levar em consideração tão só ou também a desigualdade racial<sup>175</sup> entre brancos e

<sup>171</sup> O trabalho gratuito do escravo serviu às lavouras de cana-de-açúcar, algodão, café e à mineração. MUNANGA, K; GOMES, N. L. **O negro no Brasil de hoje**. *Op.cit.*, p. 20.

<sup>172</sup> Segundo Kabengele Munanga, até 1830 os negros constituíam 63% da população total, os brancos 16% e os mestiços 21%. A partir de 1850, a população negra começou a diminuir devido as péssimas condições de vida e da mestiçagem com índios e brancos. *Ibid.*, p. 20-23.

<sup>173</sup> *Ibid.*

<sup>174</sup> Somam-se as mazelas sofridas pelos ex-escravos e seus descendentes, outros fatores desfavoráveis, a saber, dependência e atraso econômico brasileiro, inflação, índices de crescimento insatisfatórios, concentração de renda, os latifúndios e inúmeros outros fatores reforçam tal negatividade. Evidentemente, a análise da situação de vulnerabilidade dos afrodescendentes deve-se dar, a partir de critérios objetivos, tendo em vista, a necessidade de esclarecimento ao restante da sociedade sobre a imprescindibilidade da redefinição do pacto social, com vistas a garantir uma representação equitativa das parcelas que compõem a sociedade brasileira.

<sup>175</sup> SILVÉRIO, V. R. Ação afirmativa e o combate ao racismo institucional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 117, nov. 2002, p. 222.

negros, faz-se necessária a análise acerca dos conceitos de raça<sup>176</sup> e racismo bem como as suas implicações nas relações sociais entre esses dois grupos sociais.<sup>177</sup>

### 1.1.2 OS DELINEAMENTOS E AS IMPLICAÇÕES DA IDEIA DE “RAÇA” E DE RACISMO NO CONTEXTO BRASILEIRO

Do ponto de vista histórico, a análise acerca da questão racial brasileira é perpassada de modo recorrente, por quatro conceitos ou ideias, são eles: o racismo científico, o mito do branqueamento, a democracia racial e a desigualdade racial.

Tais conceitos ou ideias alternam-se no decorrer no tempo sucedendo-se cronologicamente, assim como contribuem ao reconhecimento da existência de preconceito e discriminação racial no Brasil, oferecendo subsídios à implementação de políticas públicas voltadas aos afrodescendentes.

Com vistas a melhor compreendê-los, haja vista os impactos do passado colonial faz-se necessário analisar brevemente as ideias, variações, implicações, bem como os contornos próprios, que os conceitos de “raça” e “racismo” adquiriram no Brasil, assim como visualizá-los em um contexto mais amplo e geral.

Segundo as lições do historiador Peter Wolfe, o conceito de “raça”, tal como é compreendido modernamente, foi delineado a partir da modernidade, vez que, antes do processo expansionista europeu iniciado no século XV, havia apenas menção, ao que hodiernamente denomina-se “grupos étnicos”.<sup>178</sup>

Assim, pode-se afirmar que foi a partir da expansão comercial e militar europeia empreendida rumo aos países da Ásia, África e América, que os europeus

<sup>176</sup> O professor Munanga ensina que uma adequada compreensão do termo “raça”, requer a distinção se a conotação empregada de maneira negativa e racista do termo, ou se por outro lado, se está a utilizar o caráter positivo, ou seja, se leva em conta a história e a presença dos negros em nossa sociedade. Cf. MUNANGA, K; GOMES, N. L. **O negro no Brasil de hoje**. *Op.cit.*, p. 176.

<sup>177</sup> O Estado brasileiro ostenta ainda uma estrutura racista, como pontua Munanga, “a sociedade brasileira, nos mais diversos setores, não se colocou política e ideologicamente contra o racismo”. *Ibid.* O Brasil só muito recentemente parece ter assumido publicamente a existência de discriminação racial em nosso país e o fato de que algo deveria ser feito a respeito. Cf. ZONINSEIN, J.; FERES JÚNIOR, J. **Ação afirmativa e desenvolvimento**. *Op.cit.*, p. 29.

<sup>178</sup> Conforme Wolfe “raça é endêmica à modernidade”, pois o que se vislumbrava ao se examinar os textos da antiguidade ou medievais era apenas menção, ao que atualmente denominam-se grupos étnicos, ou seja, gregos, romanos, egípcios, persas, celtas, inexistindo menção a brancos, negros, amarelos, vermelhos. WOLFE, apud MEDEIROS, C. A. **Na Lei e na Raça: Legislação e relações raciais, Brasil – Estados Unidos**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004 (Coleção Políticas de Cor), p. 33.

começam a estabelecer distinções de ordem física, entre eles e os demais povos do mundo, aparece desde então, a concepção moderna do conceito de “raça”, prevalente senão em termos científicos, mas no sentido vulgar do termo.<sup>179</sup>

Se o delineamento do conceito “raça” dá-se por volta do século dezanove, as teorias raciais são ainda mais recentes, aparecendo em meados do século dezoito, o termo naquele contexto não se apresentava vinculado a uma reflexão de cunho biológico, mas designava um conjunto de pessoas ligadas por uma origem comum.<sup>180</sup>

Com efeito, sob a égide das ideias racionalistas modernas do Iluminismo, inicia-se a tormentosa discussão acerca das “raças humanas”, as taxonomias dos reinos animal e vegetal são estendidas aos seres humanos acrescidas de qualificações tendenciosas, aos europeus, denominados “brancos” foi concedida uma posição de primazia, em contrapartida aos “amarelos”, “vermelhos” e “negros” que são racializados como inferiores.<sup>181</sup>

Neste sentido, ensina Aníbal Quijano que a ideia de raça, em seu sentido moderno, “não tem história conhecida antes da América”.<sup>182</sup> Portanto, cabe aos europeus “brancos” e “civilizados” constituírem o paradigma à compreensão cultural no Novo Mundo, apoiado precipuamente em teses da geologia e da biologia, o conceito de “raça” se transforma em racismo científico.<sup>183</sup>

Nesse ínterim, começam a se propagar as ideias que defendia a organização física, o caráter moral e intelectual a partir das características raciais,

<sup>179</sup> Schwarcz ensina que, tendo em vista a descoberta do “Novo Mundo” se a descrição a natureza remetia-se ao paraíso o mesmo não se dava em relação as “gentes locais” tidas como o “exótico decaído”, vistas como os “bárbaros, praticantes de canibalismo, de poligamia, de politeísmo, portadores de uma nudez habitual, atrevidos, sem crença na alma, vingativos, desonestos e dados à sensualidade”. Iniciam-se, portanto, as justificações para uma aculturação com a sobreposição de seus valores e a legitimação das teorizações de superioridade das “raças”. Cf. SCHWARCZ, L. M. **Racismo no Brasil**. São Paulo: Publifolha, p. 16.

<sup>180</sup> BANTON, M. **The Idea of Race**. Boulder: Westview Press, 1977, p. 264.

<sup>181</sup> MEDEIROS, C. A. **Na Lei e na Raça**: Legislação e relações raciais, Brasil – Estados Unidos. *Op.cit.*, p. 33. Alguns intelectuais buscaram encontrar a origem do racismo na Antiguidade com vistas a justificar o colonialismo dos séculos XV e XVI pois foi após a descoberta da América que a escravidão incorporou o racismo. CHIAVENATO, J. J. **O negro no Brasil**. *Op.cit.*, p. 150. Mencionam-se, Voltaire e David Hume, igualmente propensos a acreditar que os negros são “naturalmente inferiores aos brancos”. p. 151.

<sup>182</sup> QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, E. (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Colección Sur Sur. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2005, p. 227.

<sup>183</sup> Segundo ensinam as teorias racialistas os negros descenderiam de uma raça inicialmente branca, mas que teria enegrecido devido às ações climáticas, sendo impossível que voltassem a embranquecer no período de uma geração, portanto, eram portadores de uma inferioridade inata, hereditária e inelutável. MEDEIROS, C. A. **Na Lei e na Raça**: Legislação e relações raciais, Brasil – Estados Unidos. *Op.cit.*

não tardando em surgir diversos estudos que buscavam comprovar a inferioridade da “raça” negra em detrimento da superioridade da “raça” branca. Assim, a “imagem degradada do negro usava-se para legitimar a escravidão. Historiadores, cientistas e religiosos [...] estiveram no rendoso negócio do tráfico”.<sup>184</sup>

Surgem ainda, teses antropológicas associativas dos elementos físicos dos indivíduos a sua conduta, por conseguinte, a cor deixa de representar um qualificativo e passa a revelar o próprio ser de um indivíduo.<sup>185</sup>

A ideia de “raça” foi construída como referência a supostas estruturas biológicas diferenciais entre conquistadores e conquistados. Quijano evidencia que a formação de relações sociais calcadas nesta ideia de raça produziu na América identidades sociais novas e redefiniu outras.<sup>186</sup>

Importante pontuar que na América a categoria “raça” constituiu um elemento que dotou de legitimidade às relações de dominação e exploração impostas pela conquista. Assim, na medida em que “as relações sociais que se estavam configurando eram relações de dominação, tais identidades foram associadas às hierarquias, lugares e papéis sociais correspondentes”.<sup>187</sup>

A raça passou desde então a ser o instrumento de dominação social universal, os povos conquistados foram colocados numa condição natural de inferioridade, e por consequência, também seus traços fenotípicos e sua cultura.<sup>188</sup> Dessa maneira, a “raça converteu-se no primeiro critério fundamental para a distribuição da população mundial em níveis, lugares e papéis na estrutura de poder na nova sociedade”.<sup>189</sup> Em suma, na forma elementar de “classificação social universal da população mundial”.<sup>190</sup>

<sup>184</sup> Justificavam-se difundindo preconceitos, muitos com a “Bíblia na mão e conceitos ‘científicos’ na cabeça” garantiam que os negros não pertenciam à raça humana, “sendo de toda evidência que a sua constituição é perfeitamente simiesca”. PRIEST *apud* CHIAVENATO, J. J. **O negro no Brasil**. *Op.cit.*, p. 152.

<sup>185</sup> Tal pensamento influenciou intelectuais, tais como, Benjamin Constant, Proudhon, Hyppolyte Taine, dentre outros. MEDEIROS, C. A. **Na Lei e na Raça**: Legislação e relações raciais, Brasil – Estados Unidos. *Op.cit.*, p. 57-59.

<sup>186</sup> Assim, termos como português, espanhol e posteriormente europeu que até então indicavam procedência geográfica, adquiriram também uma conotação racial. QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. *Op.cit.*; MEDEIROS, C. A. **Na Lei e na Raça**: Legislação e relações raciais, Brasil – Estados Unidos. *Op.cit.*, p. 228.

<sup>187</sup> MEDEIROS, C. A. **Na Lei e na Raça**: Legislação e relações raciais, Brasil – Estados Unidos. *Ibid.*, p. 227-228.

<sup>188</sup> *Ibid.*, p. 227.

<sup>189</sup> *Id.*

<sup>190</sup> *Ibid.*, p. 228. Essa ideia foi utilizada à classificação da população da América, e posteriormente, a todo o mundo.



Em meados do século XIX, Joseph Arthur Gobineau, embaixador da França no Brasil e conselheiro de D. Pedro II, publicou em quatro volumes, entre os anos 1883 a 1885, o estudo intitulado “Ensaio sobre a desigualdade das raças humanas”, considerado obra inaugural da era do denominado “racismo científico”, a obra também influenciou fortemente as ideias eugenistas e nazifascistas de superioridade da raça ariana no século seguinte.<sup>191</sup>

Conforme ensina Munanga, o diplomata e escritor francês buscava analisar porque as civilizações nascem e desaparecem, concluindo em seu estudo que as civilizações desaparecem devido à degeneração causada pela miscigenação. Acrescenta o autor, que a essência do pensamento de Gobineau vislumbrava a “raça ariana” como a “raça suprema” entre os homens,

[...] da qual os alemães são os representantes modernos mais puros. Todas as civilizações resultam das conquistas arianas sobre os povos mais fracos; começaram todas a declinar quando o sangue ariano dilui-se por cruzamentos. Os brancos ultrapassam todos os outros em beleza física. Os povos que têm o sangue dos brancos aproximam-se da beleza, mas não a atingem. De todas as misturas raciais, as piores, do ponto de vista da beleza, são formadas pelo casamento de brancos e negros.<sup>192</sup>

Ressalta-se que tais ideias ganham relevância com o desenvolvimento da frenologia<sup>193</sup> pelo médico alemão Franz Joseph Gall, para quem a explicação do ser se radicava na maneira como evidenciam seus traços físicos, tendo suas ideias servido de base ideológica aos diversos comportamentos sociais que visavam à eugenia.

No período da II Grande Guerra Mundial os nazistas também se valeram de uma conotação específica do termo “raça”, transportado das ciências naturais e das

<sup>191</sup> Peter Fry ensina que, as ideias do autor de “*Essai sur l'inégalité des races humaines*” inspiraram o chamado “racismo científico” mais pernicioso do século XX. FRY, P. **A persistência da raça: ensaios antropológicos sobre o Brasil e a África Austral**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 211.

<sup>192</sup> MUNANGA, K. **Rediscutindo a mestiçagem no Brasil: identidade nacional versus identidade negra**. Belo Horizonte: Autêntica, 2004, p. 48. O conde Arthur de Gobineau era amigo de D. Pedro II não somente afirmou que os negros eram a raça inferior como profetizou uma suposta degeneração genética dos brasileiros em menos de duzentos anos. Segundo o qual, os brasileiros não eram capazes de produzir, sendo a única saída para o Brasil a purificação com o sangue europeu com vistas a eliminar a “mistura do negro”. Certa vez escreveu que excluindo o imperador, “todo mundo é feito aqui, mas incrivelmente feio; como macacos”. GOBINEAU *apud* CHIAVENATO, J. J. **O negro no Brasil**. *Op.cit.*, p. 153.

<sup>193</sup> A Frenologia consiste na ciência que tem por base uma teoria que reivindica a capacidade de compreender o caráter, as características da personalidade e o grau de criminalidade mediante a mensuração do formato do crânio. BLACK, E. **A guerra dos fracos: a eugenia e a campanha norte-americana para criar uma raça superior**. Tradução de: MAGALHÃES, Tuca. São Paulo: A Girafa Editora, 2003.

principais acepções da eugenia, com vistas a justificar a tese da superioridade da “raça pura ariana”, e servindo de fundamento a legitimar o extermínio de milhões de indivíduos.<sup>194</sup>

Nesse contexto, Hannah Arendt evidencia que a questão do caráter persuasivo das ideologias racista encontra-se intimamente ligada às políticas imperialistas, de nações que subjugaram outros povos.<sup>195</sup> Desse modo, nações imperialistas lançaram mão de teorias “científicas”, como justificativa ao exercício de dominação, não sendo por acaso, a incrível força de persuasão de mencionadas ideias em nosso tempo.<sup>196</sup>

Atualmente, segundo as teorizações de parâmetro biológico, especialmente, após as constatações do projeto Genoma Humano, restou evidenciado a inexistência de genes exclusivos pertencentes a uma dada população, e se revelou ainda a possibilidade de haver variação genética entre os indivíduos pertencentes ao mesmo grupo, culminando na grande questão polêmica atinente à ancestralidade dos indivíduos do mesmo grupo.<sup>197</sup> Portanto, após o mapeamento do genoma humano<sup>198</sup> evidenciou-se a não existência de “raças”, mas apenas de uma raça, a humana.

Nesse contexto, aduzem-se os estudos dos pesquisadores da Universidade Federal de Minas Gerais, os quais revelaram que a “cor” da pele não se constitui um

<sup>194</sup> No campo das ciências naturais, “raça” refere-se ao conceito empregado na definição de “animais que têm origem em um tronco comum, com características e potencialidades físicas específicas relativas a cada raça”. MUNANGA, K; GOMES, N. L. **O negro no Brasil de hoje**. *Op.cit.*, p. 175.

<sup>195</sup> A autora acrescenta, que a persuasão não é possível sem que o seu apelo corresponda às expectativas ou desejos ou, em outras palavras, a necessidades imediatas. Nestas questões, a plausibilidade não advém de fatos científicos, como vários cientistas gostariam que acreditássemos, nem de leis históricas, como pretendem os historiadores em seus esforços de descobrir a lei que leva as civilizações ao surgimento e ao declínio. Toda ideologia que se preza é criada, mantida e aperfeiçoada como arma política e não como doutrina teórica. ARENDT, H. **As origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, p.189.

<sup>196</sup> ARENDT, H. **As origens do totalitarismo**. *Ibid.* As diferenças étnicas entre vários povos são mais “culturais que biológicas”. Ainda, CHIAVENATO, J. J. **O negro no Brasil**. *Op.cit.*, p. 15.

<sup>197</sup> Cf. SANTOS, H. **Ações Afirmativas para valorização da população negra**. Parcerias Estratégicas. Brasília: CEE-SAE/PR, n. 4, dez./1997, p. 111. Diferenças humanas em aspectos físicos, cor da pele, etnias e identidades culturais não são baseadas em atributos biológicos. “Na verdade, a nova linguagem dos mais sofisticados racistas abandona qualquer base biológica em seus discursos.” BOYLE, apud SANTOS, J. P. de F. **Ações afirmativas e igualdade racial: a contribuição do direito na construção de um Brasil diverso**. São Paulo: Edições Loyola, 2005, p. 41.

<sup>198</sup> De acordo com o geneticista pioneiro na descrição da sequência do genoma humano Craig Venter, em relação à humanidade, a genética “não autoriza falar em raças”, sendo “raça um conceito social, e não um conceito científico”. Cf. KAMEL, A. **Não somos racistas: uma reação aos que querem nos transformar numa nação bicolor**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006, p. 45.

fator essencial indicativo de ancestralidade africana. Assim, “nem todo negro é geneticamente um afrodescendente, e nem todo afro-brasileiro é necessariamente um negro”.<sup>199</sup> Nesse passo, Paul Gilroy defende a tese de que, a categoria “raça” evidencia-se anacrônica, posto que, já não desempenha qualquer papel teórico ou prático no mundo atual globalizado.

O intelectual negro assume uma posição não muito diferente daqueles que o acompanham na posição contrária à manutenção do termo “raça”, argumentando que, no tocante à espécie humana, inexistem “raças” biológicas; que o conceito de raça insere-se num discurso científico equivocado e em um discurso político autoritário e antidemocrático, bem como o termo “raça” reifica uma categoria política nefasta.<sup>200</sup>

Não obstante, embora parcelas significativas dos estudos da biologia contemporânea revelam-se unânimes no tocante à inadmissão de um conceito científico de “raça”, não significa que em termos político-sociais<sup>201</sup>, a utilização do termo “raça” não se constitua uma poderosa ferramenta de análise da discriminação racial e no embasamento da legitimidade dos instrumentos tendentes à equalização das oportunidades.

Nessa esteira Guimarães pondera, que embora a posição de Gilroy e dos que consideram despidianda a ideia de “raça” contemporaneamente, no caso brasileiro e americano, essa categoria mostra-se necessária à organização de resistência ao racismo, especialmente, no caso do Brasil.<sup>202</sup>

Além disso, o autor a despeito de também reconhecer a inexistência de “raças” biológicas, assim como concordar que não há uma única e universal forma de se conceber uma categoria social de “raça”, haja vista sua variação de sociedade para sociedade.<sup>203</sup>

Guimarães reitera a validade do uso do termo “raça” não apenas enquanto categoria de análise política, mas também como categoria analítica imprescindível a

<sup>199</sup> Os pesquisadores Flávia Parra e Sérgio Danilo Pena, da Universidade Federal de Minas Gerais, tiveram o resultado de suas pesquisas publicado na revista da Academia de Ciências, o qual conclui pela inviabilidade de se encontrar um critério científico de grupos raciais.

<sup>200</sup> GILROY apud GUIMARÃES, A. S. A. **Classes, Raças e Democracia**. São Paulo: Ed. 34, 2002, p. 49-50.

<sup>201</sup> A designação “raça social” continua sendo um fator eficaz no enfrentamento do racismo. Tal expressão “raça social” aparece em 1960 em um trabalho de autoria de Charles Wagley. Cf. MEDEIROS, C. A. **Na Lei e na Raça**: Legislação e relações raciais, Brasil – Estados Unidos. *Op.cit.*, p. 35-36.

<sup>202</sup> GUIMARÃES, A. S. A. **Classes, Raças e Democracia**. *Op.cit.*, p. 50.

<sup>203</sup> *Id.*

revelar que as desigualdades e discriminações experimentadas pelos afrodescendentes são não apenas de “classe”, mas efetivamente raciais.<sup>204</sup>

Nesse passo, “raça” apresenta-se como uma ferramenta analítica que permite ao cientista social identificar a permanência da ideia de “raça” escamoteada em algum tropo<sup>205</sup>. O sociólogo complementa, o “que chamamos de “raça” tem existência nominal, efetiva e eficaz apenas no mundo social e, portanto, somente no mundo social pode ter realidade plena”.<sup>206</sup> Para o referido autor, a pergunta que se coloca é, pois, a seguinte: quando no mundo social, o conceito de “raça” pode ser dispensado?

A resposta teórica segundo o cientista social, no plano teórico, se daria quando não houvesse mais identidades raciais, isto é, quando grupos sociais não mais se identificassem a partir de elementos derivados da noção de raça; quando as hierarquias, desigualdades e discriminações sociais não mais correspondessem a esses elementos e, por fim, quando a afirmação social de grupos oprimidos não mais dependesse de tais identidades ou discriminações em termos sociopolíticos e tecnológicos.<sup>207</sup>

No que tange ao Brasil, segundo pondera Guimarães, o resgate da categoria de “raça” pelos afrodescendentes, correspondeu a retomada da luta contra o racismo em termos objetivos e práticos, com vistas à obtenção de reconhecimento os afrodescendentes viram-se compelidos a exacerbar o discurso das identidades,

[...] as raças foram, pelo menos até recentemente, no período que vai dos anos 1930 aos anos 1970, abolidas do discurso erudito e popular (sancionadas, inclusive, por interdições rituais e etiqueta bastante sofisticada), mas, ao mesmo tempo, cresceram as desigualdades e as queixas de discriminação atribuídas à cor. Essas vozes abafadas. Para obterem reconhecimento, viram-se forçadas a recrudescer o discurso identitário que resvalou para a reconstrução étnica e cultural. Tais identidades apenas hoje estão bem assentadas no terreno político. Mais ainda: a assunção da identidade negra significou, para os negros, atribuir à ideia de raça presente na população brasileira que se autodefine como branca a responsabilidade pelas discriminações e pelas desigualdades que eles efetivamente sofrem. Ou seja, correspondeu a uma acusação de racismo. E isso justamente porque tais discriminações e desigualdades não foram nunca reconhecidas como tendo motivação racial, quer pelas elites

<sup>204</sup> *Id.*

<sup>205</sup> Para o professor a linguagem científica deve ser capaz de desvelar e evidenciar o que o senso comum esconde. *Ibid.*, p. 56.

<sup>206</sup> GUIMARÃES, A. S. A. **Classes, Raças e Democracia**. *Ibid.*, p. 50-54.

<sup>207</sup> GUIMARÃES, A. S. A. **Classes, Raças e Democracia**. *Ibid.*, p. 51.

políticas e pelas classes médias, que se definem como brancas, quer pelas classes trabalhadoras.<sup>208</sup>

Assim o resgate da ideia de “raça” visa combater o racismo no Brasil, desnudar o imaginário nacional e discutir o “consenso científico”, formados a partir da década de 1930. Todavia, não tem por finalidade inverter o racismo científico dos séculos passados tampouco busca ressuscitar uma “raciologia ultrapassada”.<sup>209</sup>

Com efeito, Sérgio Alfredo Guimarães propõe uma reelaboração sociológica do conceito de “raça” capaz de captar qual o seu peso real e efetivo em termos de legitimação de desigualdades de tratamento e de oportunidades no Brasil, bem como que seja capaz de identificar o conteúdo racial das “classes sociais” brasileiras, e reafirmar o caráter fictício desse conceito em termos físico-biológicos.<sup>210</sup>

Assim, a ideia de raça ao se apresentar como um padrão de reconhecimento das desigualdades entre indivíduos com pertencimento racial diverso, pode se revelar em um poderoso instrumento de análise sociológica no combate à discriminação e ao racismo, vez que, tais condutas não aparecem apenas justificadas em critérios biológicos, senão por vezes, baseiam-se em noções de caráter cultural.<sup>211</sup>

### 1.1.3 O “RACISMO CIENTÍFICO” E A IDEIA DE “BRANQUEAMENTO”

Desse modo, urge apresentar algumas das formas que a ideia de “racismo” assumiu no contexto brasileiro, haja vista a nossa formação peculiar resultado de uma enorme diversidade de raças<sup>212</sup>. Conforme a percuciente definição dos antropólogos Kabengele Munanga e Nilma Lino Gomes, racismo é

<sup>208</sup> *Id.*

<sup>209</sup> *Ibid.*, p. 55. A ideia de racismo científico bem como os contornos que tal conceito conheceu no contexto brasileiro será analisada no item subsequente.

<sup>210</sup> GUIMARÃES, A. S. A. **Classes, Raças e Democracia**. *Ibid.*, p. 56.

<sup>211</sup> BORGES, R. (Org.). **Fórum para a igualdade racial**: articulação entre estados e municípios. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2005, p. 18.

<sup>212</sup> Cf. assevera Da Matta, o Brasil foi formado pelo triângulo das raças: branca, negra e índia. Tal formação contribuiu para a não visualização de uma sociedade hierarquizada pelo critério racial, e desse modo, à crença no mito da democracia racial. DA MATTA, R. **O que faz o Brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 1997, p. 47. Cf. SCHWARCZ, L. M. **Racismo no Brasil**. São Paulo: Publifolha, 2001, p. 14.

[..] um comportamento, uma ação resultante da aversão, por vezes, do ódio, em relação a pessoas que possuem um pertencimento racial observável por meio de sinais, tais como cor de pele, tipo de cabelo, formato de olho etc. ele é resultado da crença de que existem raças ou tipos humanos superiores e inferiores, a qual se tenta impor como única e verdadeira. Exemplo disso são as teorias raciais que serviram para justificar a escravidão no século XIX, a exclusão dos negros e a discriminação racial.<sup>213</sup>

Assim, o racismo diz respeito a um comportamento social constante da história da civilização e que se expressa de forma individual, institucional ou coletiva. De maneira individual, consiste na prática de atos discriminatórios praticados por indivíduos contra outros, mediante agressões, violência extremas e até mesmo homicídios, bem como inutilização e destruição de propriedades e bens.<sup>214</sup>

Conforme assevera Munanga, o conceito de racismo apresentado não se confunde com os conceitos de “preconceito racial” e “etnocentrismo”. O conceito de preconceito racial designa uma ideia antecipada e negativa, ou julgamentos sem maior conhecimento ou ponderação. Essa ideia ou julgamento prévio, formados de modo inflexível, baseia-se no ódio ou aversão irracionais a outras raças, étnicas, credos, dentre outros.<sup>215</sup>

Já o termo “etnocentrismo” consiste na tendência de pensamento que leva em consideração categorias e valores da própria cultura ou sociedade como paradigma a ser utilizado, culminando por vezes num sentimento de superioridade cultural em relação às demais culturas, podendo despertar em seus indivíduos, o

<sup>213</sup> MUNANGA, K; GOMES, N. L. **O negro no Brasil de hoje**. *Op.cit.*, p. 179.

<sup>214</sup> *Ibid.*, p. 180.

<sup>215</sup> Para Nilma Bentes, a despeito, do racismo, do preconceito, e da discriminação racial fazem parte de um mesmo processo e se realimentarem mutuamente, os mesmos se distinguem um pouco entre si. O “racismo, como doutrina da supremacia racial, se apresenta como a fonte principal do preconceito racial [...]” BENTES, N. **Negritando**. Belém: Graffitte, 1993, p. 21. Não obstante, há autores, como a psicóloga Maria Aparecida Silva Bento, que diferenciam os conceitos “preconceito racial” e “discriminação racial”. Assim, apesar das semelhanças que tais conceitos guardam entre si, uma vez que, ambos encontram espeque em sentimentos, ideias e atitudes negativas de uma parcela contra outra, “a discriminação racial implica sempre na ação de uma pessoa ou de um grupo de pessoas contra outra pessoa ou grupo de pessoas”. BENTO, M. A. S. **Cidadania em preto e branco**: discutindo as relações raciais. São Paulo: Ática, 1998, p. 53. O termo “discriminar”, por sua vez, significa discernir, distinguir, diferenciar. “A discriminação racial pode ser considerada como a prática do racismo e a efetivação do preconceito”. MUNANGA, K; GOMES, N. L. **O negro no Brasil de hoje**. *Op.cit.*, p. 184. Nesse sentido Munanga pontua que, quando esse pensamento se exacerba, criando um conceito de que o outro, visto como o “diferente”, possui não somente diferenças de ordem cultural, mas uma inferioridade de ordem biológica, tal sentimento pode se transformar em racismo. p. 181.

desejo de transformar, evitar ou até mesmo converter o outro, que passa a ser visto como “diferente” ou até mesmo um “inimigo potencial”.<sup>216</sup>

Nesse contexto, menciona-se a distinção empreendida por Florestan Fernandes entre os conceitos preconceito racial e discriminação racial. Numa análise estrutural-funcionalista dos termos, o sociólogo esclarece que não concebe o preconceito racial como sendo um fenômeno que pertence exclusivamente ao domínio específico da personalidade.<sup>217</sup>

Assim, o preconceito racial em sua investigação refere-se à natureza de suas funções, voltada a motivar, calibrar e orientar atitudes e comportamentos sociais capazes de legitimar opiniões, avaliações e representações sociais.<sup>218</sup>

Tampouco a discriminação racial pertine exclusivamente à estrutura social. Segundo o autor, a discriminação racial deve ser entendida como parte do conjunto de processos que constituem, gradam e regulam as disparidades resultantes da sobreposição entre estratificação social e estratificação racial existente na sociedade.<sup>219</sup>

Ambos os fenômenos podem ser considerados nos diversos níveis da análise sociológica.<sup>220</sup> Segundo Florestan, o preconceito racial e a discriminação racial constituem uma realidade multiforme, devendo o sociólogo, portanto, estar preparado para surpreendê-la através de suas várias roupagens e das possíveis combinações entre etnocentrismo e das múltiplas formas de dominação.<sup>221</sup>

Por conseguinte, a partir da análise estrutural-funcional projetada historicamente, Fernandes discorda do posicionamento que considera o preconceito racial e a discriminação racial como fenômenos peculiares ao regime de classes<sup>222</sup>.

<sup>216</sup> Nesse sentido Munanga pontua que, quando esse pensamento se exacerba, criando um conceito de que o outro, visto como o “diferente”, possui não somente diferenças de ordem cultural, mas uma inferioridade de ordem biológica, tal sentimento pode se transformar em racismo. MUNANGA, K; GOMES, N. L. **O negro no Brasil de hoje**. *Op.cit.*, p. 181.

<sup>217</sup> FERNANDES, F. **A integração do negro na sociedade de classes**: no limiar de uma nova era. *Op.cit.*, p. 594.

<sup>218</sup> *Id.*

<sup>219</sup> FERNANDES, F. **A integração do negro na sociedade de classes**: no limiar de uma nova era. *Op.cit.*

<sup>220</sup> Em se enfoque de análise estrutural e dinâmica das conexões entre preconceito racial, discriminação racial e padrões de integração social, o autor procura evidenciar a complementaridade dos conceitos e das análises correlatas.

<sup>221</sup> FERNANDES, F. **A integração do negro na sociedade de classes**: no limiar de uma nova era. *Op.cit.*, p. 594.

<sup>222</sup> Segundo o sociólogo, grande número de autores partilha do ponto de vista de que ambos os fenômenos não ocorrem em sociedades tribais, de castas e estamentais. “A diferença entre a sociedade tribal, a sociedade de castas, a sociedade estamental e a sociedade de classes, a respeito, consiste em que, nesta última, surgem condições e processos sociais que configuram

Florestan Fernandes evidencia, que o preconceito e a discriminação racial desempenham certas funções primárias invariáveis e universais, ou seja, havendo interferências entre estratificação racial e estratificação social, eles “tanto servem como fonte de legitimação das formas estabelecidas de ordenação social das relações raciais, quanto para dinamizar, fortalecer e perpetuar os mecanismos sociais de dominação racial vigentes”.<sup>223</sup>

Sublinha-se as distintas formas que o conceito de “racismo” assumiu e segundo alguns autores ainda se revela presente no contexto brasileiro. Num primeiro momento, valendo-se do beneplácito da Biologia, o racismo se evidencia sob a égide da forma científica. Posteriormente, recebe nuanças diversas permanecendo através do senso comum, e de suas implicações nas relações raciais.<sup>224</sup>

No Brasil, durante o período colonial, o pensamento racista apresentava-se disperso e pouco sistematizado, os defensores da escravidão procuravam justificar sua visão hierárquica social em outros elementos, que não as teses da inferioridade racial, notadamente, o projeto missionário da Igreja Católica e o direito de propriedade.<sup>225</sup> O escravo enquanto “propriedade” era por definição não-cidadão, “aquele que faz parte do cenário, mas que não o altera”.<sup>226</sup>

---

ambas as manifestações como ‘injustas’, ‘indesejáveis’ e ‘perigosas’ para o equilíbrio do sistema de poder da sociedade global”. *Id.*

<sup>223</sup> *Ibid.*, p. 594.

<sup>224</sup> Cf. SCHWARCZ, L. M. **Racismo no Brasil**. São Paulo: Publifolha, p. 53. Nessa esteira, menciona-se a pesquisa de Alberto Carlos Almeida, intitulada “*A Cabeça do Brasileiro*”. Segundo Almeida, o preconceito do brasileiro é forte e arraigado, podendo tal assertiva ser demonstrada por pesquisas quantitativas. A Pesquisa Social Brasileira (PESB) buscando avaliar quantitativamente essa hipótese, elaborou as seguintes questões: a) a percepção que se tem da cor de alguém pode variar segundo o *status* atribuído a sua profissão? b) se você tivesse uma filha, preferiria que ela se casasse com um branco, um preto ou um pardo? Mesmo que o branco fosse mecânico de carro? A conclusão em relação à primeira pergunta foi, que o contexto não muda a forma como os brasileiros veem a cor das pessoas. “Uma pessoa será branca, independentemente de profissão, classe social, relações pessoais, ou qualquer outro elemento contextual. O mesmo se aplica a pardos e pretos”. No tocante à segunda pergunta, a conclusão foi a seguinte: 45% dos brasileiros, em média, preferem pessoas de cor branca quando se trata de escolher o marido para a filha. ALMEIDA, A.C. **A Cabeça do Brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007, p. 243 e p. 249.

<sup>225</sup> Cf. BRASIL. **Desigualdades Raciais, Racismo e Políticas Públicas** – Diretoria de Estudos Sociais (Disoc), IPEA – 13 de maio de 2008, p. 3. Disponível em: < [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/08\\_05\\_13\\_120anosAbolicaoVcoletiva.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/08_05_13_120anosAbolicaoVcoletiva.pdf)>. Acesso em: 17 dez. 2013.

<sup>226</sup> SCHWARCZ, L.M. **Racismo no Brasil**. *Op.cit.*, p. 42. Nessa perspectiva, Júlio Chiavenato ensina que alguns papas “tiveram um papel fundamental para a articulação do tráfico, oferecendo direito moral e religioso para a captura e comercialização dos negros africanos em troca de gordas comissões. No Brasil, os padres foram dos mais cruéis senhores de escravos. A Igreja foi a última instituição a apoiar a campanha abolicionista [...]. A própria defesa dos índios foi um jogo cínico da Igreja brasileira, para que aumentasse o comércio de negros com o fim da escravidão indígena”. CHIAVENATO, J. J. **O negro no Brasil**. *Op.cit.*, p. 14.



Nesse contexto, Florestan Fernandes ensina, que a discriminação racial e o preconceito surgem na sociedade brasileira como uma contingência da escravidão. O negro experimentou as consequências penosas de um processo de racionalização sociocultural firmemente ancorado em mores religiosos e duramente reforçado pelo resgate de instituições romanas arcaicas, que atribuíam ao senhor um poder quase ilimitado sobre o escravo, e o destituía da condição de pessoa.

Aduz o sociólogo, que de um lado o preconceito legitimou comportamentos e instituições moralmente perniciosos. De outro, a discriminação no Brasil, por sua vez, serviu para distanciar socialmente categorias raciais coexistentes e ritualizou as relações ou o convívio entre o senhor e o escravo.

Ao regular o convívio inter-racial, submeteu todas as manifestações socioculturais a um código ético inflexível, constituindo duas categorias sociais que representavam ao mesmo tempo dois estoques raciais distintos. Por conseguinte, “palavras, gestos, roupas, alojamento, alimentação, ocupações, recreação, ações, aspirações, direitos e deveres tudo caiu no âmbito desse processo, que projetou a convivência e a coexistência numa separação extrema, rígida e irremediável de duas categorias sociais”.<sup>227</sup>

As fontes da separação e da distinção da sociedade brasileira, segundo o autor, não eram primeiramente raciais, mas convertiam-se em tal, na medida em que, “atrás do senhor estava o ‘branco’ e, por trás do escravo, ocultava-se o ‘negro’ ou o ‘mestiço’”.<sup>228</sup> A estratificação social pressupunha, portanto, uma estratificação racial que permanecia oculta, existindo uma correlação entre “cor” e “posição social”.<sup>229</sup>

Para Florestan, o preconceito e discriminação possuem duas facetas, uma, mais evidente, é estrutural e dinamicamente social, tanto o preconceito quanto à discriminação, vinculam-se a estrutura e ao funcionamento da sociedade, vez que a estratificação social respondia aos princípios de integração econômica e sociocultural da própria organização social.<sup>230</sup>

A outra faceta de cunho racial revela-se, segundo o autor, menos evidente, posto que, o senhor era extraído do estoque racial ‘branco’ e, legitimado na defesa dos seus interesses e dos valores sociais dessa parcela, exercia uma dominação social.

<sup>227</sup> FERNANDES, F. **O negro no mundo dos brancos**. *Op.cit.*, p. 119.

<sup>228</sup> FERNANDES, F. **O negro no mundo dos brancos**. *Ibid.*, p. 120.

<sup>229</sup> Para o autor, existe uma correspondência entre estrutura racial e estrutura social. *Ibid.*, p. 121.

<sup>230</sup> “O senhor e o escravo relacionam-se e opõem-se como categorias sociais”. *Ibid.*, p. 120.

O mesmo se dava com o escravo, selecionado do estoque racial negro ou entre mestiços, destituído de interesses sociais autônomos e sujeito a uma dominação social que era concomitantemente uma dominação racial. Assim, no “limite histórico extremo, fornecido pela ordem social escravocrata e senhorial, os princípios raciais como que se diluíam e desapareciam por trás dos princípios sociais de integração da ordem social”.<sup>231</sup>

Em suma, distinguíam-se dois mundos sociais antagônicos, formados por dois estoques raciais que partilhavam valores diferentes e possuíam destinos sociais opostos. Consolida-se, nesse contexto, um padrão tradicionalista e assimétrico de relação racial.

Nessa toada, com a proximidade do fim da escravidão e da própria monarquia, especialmente, a partir do período pós-abolição, as concepções que defendiam a inferioridade biológica dos negros começam a entrar em cena, calcadas nas ideias do denominado “racialismo” ou “racismo científico”.<sup>232</sup>

Esses argumentos, em conjunto com as ideias advindas das teorias evolucionistas, das teorias do darwinismo social e da frenologia, descreviam o negro, como inapto ao trabalho regular e inteligente.

As ideias racialistas do médico Louis Couty que transitavam pela Europa serviram de fundamento as teses imigrantistas e aos mitos acerca da questão racial no Brasil. Segundo as ideias difundidas pelo médico, “somente a imigração ou colonização por europeus impediria a derrocada nacional”.<sup>233</sup>

Vários intelectuais brasileiros, dentre os quais, destacam-se os estudos de Silvio Romero<sup>234</sup>, João Batista Lacerda<sup>235</sup> e Nina Rodrigues, defendendo a

<sup>231</sup> *Ibid.*, p. 120-121.

<sup>232</sup> SANTOS, G. A. dos. **A invenção do ser negro**: um percurso das idéias que naturalizaram a inferioridade dos negros. São Paulo: Pallas, 2002, p. 83.

<sup>233</sup> Cf. COUTY, 1881, apud SANTOS, G. A. dos. **A invenção do ser negro**: um percurso das idéias que naturalizaram a inferioridade dos negros. *Ibid.*, p. 100.

<sup>234</sup> O sergipano Sílvio Vasconcelos da Silveira Ramos Romero, segundo lições de Skidmore, visualizava o Brasil como resultado das três correntes raciais, os índios eram os mais “decaídos da escala etnográfica”, os negros “os mais derrotados”, e os brancos os “mais puros e belos”. O historiador brasileiro vislumbrava o predomínio da raça branca, haja vista o fim do tráfico negreiro, a extinção dos indígenas e à imigração dos brancos europeus. ROMERO apud SKIDMORE, T. E. **Preto no branco**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 51-53.

<sup>235</sup> O médico e diretor do Museu Nacional João Batista de Lacerda em seu discurso proferido em Londres, em 1911 quando do Primeiro Congresso Universal das Raças, mostrou-se favorável à teoria do branqueamento, reconhecendo a inferioridade do negro, no entanto, não via na figura do mulato que teria herdado a “inteligência do branco” maiores problemas. Cf. SILVA, Jorge. Política de ação afirmativa para a população negra: educação, trabalho e participação no poder. In: VOGEL, Arno (Org.). **Trabalhando com a diversidade no Planfor**: raça/cor, gênero e pessoas de portadoras de necessidades especiais. UNESP: Brasília, 2000, p. 14.

“superioridade da raça branca” e a “teoria do branqueamento do povo brasileiro”. A “teoria do branqueamento”, segundo Skidmore, foi amplamente aceito pela elite brasileira no período compreendido entre os anos de 1889 a 1914, e baseava-se na

[...] presunção de superioridade da raça branca, às vezes, pelo uso dos eufemismos raças ‘mais adiantadas’ e ‘menos adiantadas’, e pelo fato de ficar em aberto a questão de ser a inferioridade inata. À suposição inicial, juntavam-se mais duas. Primeiro – a população negra diminuía progressivamente em relação à branca por motivos que incluíam a suposta taxa de natalidade mais baixa, a maior incidência de doenças, e a desorganização social. Segundo – a miscigenação produzia ‘naturalmente’, uma população mais clara, em parte porque o gene branco era mais forte e em parte porque as pessoas procurassem parceiros mais claros do que elas.<sup>236</sup>

Assim, os primeiros “emancipacionistas” viram-se diante de um problema representado pelos negros, uma possível ameaça de desagregação da nação brasileira, bem como a possibilidade de miscigenação com uma “raça” tida como inferior que poderia destruir a viabilidade da “raça branca”.<sup>237</sup>

A saída vislumbrada pelos emancipacionistas, segundo Célia Marinho de Azevedo, foi à disseminação do ódio entre as raças e a necessidade de emancipação imediata dos negros para que pudéssemos nos livrar do “mal gerados por eles”.<sup>238</sup>

Nesse sentido, considera Gisele dos Santos que inclusive alguns “abolicionistas” ou “emancipacionistas” brasileiros, constantemente apresentavam uma visão negativa do continente africano que haveria exportado seus “vícios” para o Brasil, concomitantemente com milhares de escravos.<sup>239</sup>

Nesse contexto, digno de menção as palavras do líder abolicionista Joaquim Nabuco, em sua clássica obra “O abolicionismo”

<sup>236</sup> SKIDMORE, T. E. **Preto no branco**. *Op.cit.*, p. 81.

<sup>237</sup> SKIDMORE, T. E. **Preto no branco**. *Op.cit.*, p. 105.

<sup>238</sup> Cabe destacar às diversas propostas, a respeito do que poderia ser feito com os negros no período pós-abolição. Maciel da Costa considerou que diante da inimizade entre brancos e negros, o que “fazer com uma raça que, apesar de receber bons trabalhos, era tão hostil”. Outros, reputados “emancipacionistas”, dentre os quais, Cezar Bulamarque, defendeu a devolução dos negros à África, haja vista, a ameaça que os negros representavam aos brancos. Cf. AZEVEDO, C. M. de, *apud* SANTOS, G. A. dos. **A invenção do ser negro: um percurso das idéias que naturalizaram a inferioridade dos negros**. *Op.cit.*, p. 105. Assim a África aparecia sempre retratada em termos de miséria, ignorância e feiura, era “irremediavelmente a terra das trevas”. p. 136.

<sup>239</sup> A despeito do médico Louis Couty e Joaquim Nabuco se intitularem à época abolicionistas, e apesar das diferenças entre as ideias que compartilhavam, em dado momento, ambos passaram a defender a imigração europeia como instrumento de viabilização do desenvolvimento da nação. SANTOS, G. A. dos. **A invenção do ser negro: um percurso das idéias que naturalizaram a inferioridade dos negros**. *Op.cit.*, p. 107.

Chamada para a escravidão, a raça negra, só pelo facto de viver e propagar-se, foi-se tornando um elemento cada vez mais considerável da população... Foi essa a primeira vingança das victimas. Cada ventre escravo dava ao senhor três e quatro crias que ele reduzia a dinheiro; essas por sua vez multiplicavam-se e assim os vícios do sangue africano acabavam por entrar na circulação geral do país.<sup>240</sup>

No tocante à necessidade de branqueamento do país, Nabuco complementa que, “a imigração europeia traga sem cessar para os trópicos uma corrente de sangue caucásico vivaz, enérgico e sadio, que possamos absorver sem perigo...”<sup>241</sup>

Na segunda metade do século XIX, os negros correspondiam 42% da população, o que segundo alguns autores, geravam certa dúvida quanto à futura constituição de identidade nacional composta por uma população predominantemente de negros.<sup>242</sup>

Na medida em que a abolição se aproximava, políticos e intelectuais viam-se diante da problemática do que fazer com o negro ex-escravo, e como integrá-lo satisfatoriamente à sociedade brasileira. Além disso, havia a necessidade de se viabilizar o aprimoramento eugênico através da imigração dos brancos europeus.

Para tanto, era necessário aumentar o número de brancos na população brasileira por meio das políticas imigrantistas, assim como, havia uma expectativa de que o povo brasileiro, mestiço se misturasse aos brancos europeus e, por conseguinte, em um dado momento, o sangue branco predominaria sobre o negro e o indígena.

Conforme assevera Gisele Santos, a temática do branqueamento adquiriu relevância nos debates da Câmara, do Senado e da imprensa nacional, e culminou em uma tomada de posição contra ou favor da abolição e da política de imigração.

Desenvolvia-se concomitantemente, “o desejo do final da escravidão para o aprimoramento de técnicas mais modernas de trabalho e o medo de que a população negra liberta tomasse a nação, eliminando os brancos.”<sup>243</sup>

<sup>240</sup> NABUCO, J. **O abolicionismo**. *Op.cit.*, p. 136-137.

<sup>241</sup> *Ibid.*, p. 40.

<sup>242</sup> O escravo era constantemente retratado como preguiçoso, supersticioso, sem moralidade, estúpido, atrasado. Assim, o discurso enfatizava o continente africano como uma terra de vícios e o escravo como o principal elemento de transmissão de tais vícios no Brasil, bem como a partir das teorizações científicas de raça, especialmente, a partir das ideias do darwinismo social de Herbert Spencer e do positivismo de August Comte nas décadas de 1870 e 1880. AZEVEDO, C. M. M. de. **Onda negra, medo branco**: o negro no imaginário das elites. *Op.cit.*, p. 139-140.

<sup>243</sup> SANTOS, G. A. dos. **A invenção do ser negro**: um percurso das idéias que naturalizaram a inferioridade dos negros. *Op.cit.*, p. 83.

Assim, no Brasil, a definição dos grupos humanos e o conceito de raça, começam a ser delineados a partir de elementos biológicos e fenotípicos, as “raças”, a partir de então, encontravam-se divididas pelas desigualdades reputadas como naturais, e não mais por sua história, religião ou cultura como outrora.<sup>244</sup>

Constituindo, dessa feita, uma resposta ante a igualdade jurídica, conquistada pelos escravos com a abolição, mediante a legitimação “científica” da desigualdade biológica entre os homens. Nesse contexto os negros e os mestiços foram reputados como os responsáveis pelos índices definidores de degeneração, inviabilidade e atraso do país.<sup>245</sup>

Tal pensamento serviu de fundamento a naturalização das diferenças sociais, políticas e culturais entre negros e brancos, também contribuiu para reforçar a apreensão da elite local, no que tange ao futuro de uma nação miscigenada.

No início do século XIX, evidencia-se uma preocupação notadamente, por parte da elite latifundiária e escravagista brasileira uma preocupação em relação ao desenvolvimento do Brasil, enquanto uma nação desenvolvida economicamente. Para tanto, havia a necessidade de se construir uma identidade nacional a partir dos padrões civilizatórios de inspiração europeia, considerados à época, como superiores e validados “cientificamente”.

Com efeito, ganha relevo propostas que, em vez de apostar na falência do cruzamento entre as raças, vislumbraram nele as possibilidades de “branqueamento racial”.<sup>246</sup>

A importação das teses racistas europeias reputadas científicas respaldou a política nacional de branqueamento. Tais ideias tentavam imputar o sucesso econômico europeu a superioridade da raça branca e das condições ambientais favoráveis. Conforme pontua Skidmore,

[...] os europeus do norte eram raças ‘superiores’ e gozavam do clima ideal. O que, por certo, implicava em admitir, implicitamente, que raças mais escuras ou climas tropicais nunca seriam capazes de produzir civilizações comparativamente mais evoluídas. [...] Não por coincidência, tal análise era

<sup>244</sup> Cf. BRASIL. **Desigualdades Raciais, Racismo e Políticas Públicas** – Diretoria de Estudos Sociais (Disoc), IPEA – 13 de maio de 2008, p. 3. Disponível em: < [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/08\\_05\\_13\\_120anosAbolicaoVcoletiva.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/08_05_13_120anosAbolicaoVcoletiva.pdf)>. Acesso em: 17 dez. 2013.

<sup>245</sup> SCHWARTZ, L. M. **Racismo no Brasil**. São Paulo: Publifolha, 2001, p. 24.

<sup>246</sup> SCHWARTZ, L. M. **Racismo no Brasil**. *Ibid.*, p. 42-43.

dirigida à área que tinha sucumbido à conquista europeia a partir do século XV: África e América Latina.<sup>247</sup>

Assim, as concepções que procuravam justificar a desigualdade na tese da inferioridade racial, receberam à época, novas releituras, aceitando a miscigenação, desde que, tornasse o “Brasil mais claro”<sup>248</sup>, legitimando dessa feita, a forte política de incentivo à imigração europeia naquele contexto histórico.

Assim a construção da nacionalidade brasileira se deu intimamente vinculada ao caráter assimilacionista e universal do “racismo brasileiro”. Nesse sentido, Antônio Sérgio Alfredo Guimarães assevera que, a busca de um ideal de homogeneidade racial e cultural, “só poderia ser heterofóbico, isto é, um racismo que é a negação absoluta das diferenças, que pressupõe uma avaliação negativa de toda diferença, implicando um ideal (explícito ou não) de homogeneidade”.<sup>249</sup>

Acrescenta o autor, que no tocante à peculiaridade das relações raciais brasileiras, o adequado entendimento do racismo no Brasil requer a análise de duas ferramentas ou “ideologias” sociais, são elas: o mito do “embranquecimento” e o mito da “democracia racial”.

Segundo explicita Guimarães, a teoria do “embranquecimento” pode ser considerada uma adaptação da ideia de “racismo científico”, que manteve o ideário das doutrinas racistas norte-americanas e europeias<sup>250</sup>. Entretanto, tal teoria conheceu algumas adaptações, o que a tornou peculiar, segundo o autor, resultou no “racismo universalista” brasileiro.

A nota de fundamentalidade desse “racialismo”, conforme assevera o sociólogo, fundava-se na ideia sobre a qual, “o sangue branco purificava, diluía e exterminava o negro, abrindo assim a possibilidade para que os mestiços se elevassem ao estágio civilizado”.<sup>251</sup>

Assim, segundo tal concepção, prevaleceria através de um processo de “reversão” lento e contínuo, a superioridade da “raça branca”, culminando em um desaparecimento paulatino dos negros, resolvendo, por conseguinte, o dilema racial brasileiro. Conforme pondera Guimarães,

<sup>247</sup> SKIDMORE, T. E. **Preto no branco**. *Op.cit.*, p. 44.

<sup>248</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>249</sup> GUIMARÃES, A.S.A. **Racismo e anti-racismo no Brasil**. São Paulo: Fundação de apoio à Universidade de São Paulo/Editora 34, 1999, p. 49.

<sup>250</sup> Segundo tais teorias, os mestiços conservariam algumas características da “raça” considerada relevante, a “raça branca”.

<sup>251</sup> GUIMARÃES, A.S.A. **Racismo e anti-racismo no Brasil**. *Op.cit.*

O núcleo racista desses conceitos reside na ideia, às vezes totalmente implícita, de que foram três as 'raças' fundadoras da nacionalidade, que aportaram diferentes contribuições, segundo as suas qualidades e seu potencial civilizatório. A cor das pessoas assim como seus costumes são, portanto, índices do valor positivo ou negativo destas 'raças'.<sup>252</sup>

A ideologia do “embranquecimento” representou uma racionalização da elevada miscigenação brasileira e uma resposta à suposta inferioridade e degradação imputada ao Brasil pelo racismo científico<sup>253</sup>.

Nesse passo, Guimarães pondera que, a ideia de branqueamento foi “elaborada por um orgulho nacional ferido, assaltado por dúvidas e desconfianças a respeito de seu gênio industrial, econômico e civilizatório”.<sup>254</sup>

Segundo explicita o cientista social, os traços essenciais da tese do branqueamento foram adaptados a uma versão de caráter cultural, passando a significar a possibilidade de ascensão dos mestiços na ordem social estabelecida. Por conseguinte, a reinterpretação dessa ideologia pela antropologia social de Gilberto Freyre constituiu, segundo o sociólogo, um “mito fundador da nova nacionalidade” brasileira.

Assim, conforme afirma Alfredo Guimarães, o “embraquecimento” passou a significar “a capacidade da nação brasileira (definida como uma extensão da civilização europeia, em que uma nova raça emergia) de absorver e integrar mestiços e pretos”.<sup>255</sup>

Nessa perspectiva, a antropóloga Lilian Schwartz ensina que, o discurso local encontrava-se arrimado no discurso estrangeiro, no tocante à mestiçagem brasileira,

[...] qualquer um que duvide dos males da mistura de raças, e inclua por mal-entendida filantropia a botar abaixo todas as barreiras que a separam, venha ao Brasil. Não poderá negar a deterioração decorrente de amálgama das raças, mais geral aqui do que em qualquer outro país do mundo, e que vai apagando rapidamente as melhores qualidades do branco, do negro e do índio, deixando um tipo indefinido, híbrido, deficiente em energia e mental.<sup>256</sup>

<sup>252</sup> *Ibid.*, p. 53.

<sup>253</sup> Conforme afirma Guimarães, “foi, antes de tudo, uma maneira de racionalizar os sentimentos de inferioridade racial e cultural instilados pelo racismo científico e pelo determinismo geográfico do século XIX”. *Ibid.*, p. 50.

<sup>254</sup> GUIMARÃES, A.S.A. **Racismo e anti-racismo no Brasil.** *Ibid.*

<sup>255</sup> GUIMARÃES, A.S.A. **Racismo e anti-racismo no Brasil.** *Ibid.*, p. 53. Tal imposição demandava dos indivíduos de “cor”, a “concordância”/negação de sua ancestralidade indígena ou africana.

<sup>256</sup> SCHWARTZ, L. M. **Racismo no Brasil.** *Op.cit.*, p. 25-26.

Assim, a mestiçagem encarada anteriormente, como algo pernicioso e nefasto, começa a ser percebida sob uma perspectiva positiva e alentadora, especialmente, nas discussões acadêmicas e intelectuais, servindo, inclusive de elemento “integrador nacional”. Nota-se uma mudança no discurso dos “emancipacionistas”, que ao invés de cultivar o ódio inter-racial, passam a propugnar a igualdade, a paz e a harmonia entre as raças.<sup>257</sup>

#### 1.1.4 O MITO DA “DEMOCRACIA RACIAL” E O “RACISMO CORDIAL” BRASILEIRO

Visando à mestiçagem evidencia-se a necessidade de se construir uma ideia de que o Brasil se constituía em um “paraíso racial”, assim como o reforço da ideia da inexistência de conflitos interclasses a partir da extinção do regime escravista.<sup>258</sup>

Desse modo, intelectuais como Donald Pierson e Gilberto Freyre simpatizantes da política cultural fomentada pelo Estado Novo se encarregaram de construir um discurso que asseverava, sobretudo, ser o Brasil um país tolerante e multirracial.<sup>259</sup>

Destaque especial, neste particular, à obra de Gilberto Freyre, publicada em 1933, “Casa Grande & Senzala”, na qual o autor busca delinear mediante seu modelo antropológico social, a experiência privada das elites nordestinas.<sup>260</sup>

<sup>257</sup> *Ibid.*, p. 105. É nesse sentido que, Joaquim Nabuco descreve o Brasil em sua obra, *O abolicionismo*, escrita em 1883. A partir de sua leitura, resta claro que, para o autor o processo abolicionista deveria transcorrer pelas vias legais, ao invés de ser conduzido por escravos. Nota-se uma mudança de postura do autor em obras posteriores a *O abolicionismo*, nas quais o abolicionista defende que se aproveite, *a priori*, os nacionais, ao invés do imigrantismo.

<sup>258</sup> SCHWARTZ, L. M. **Racismo no Brasil**. *Ibid.*, p. 106.

<sup>259</sup> Com os estudos de Charles Wagley, David Pierson, Melville Herskovits e Gilberto Freyre nos anos de 1930 e 1940, concomitantemente ao delineamento da antropologia social, o racismo científico explícito perde “seu prestígio”. GUIMARÃES, A. S. A. Cor, Classes e status nos estudos de Pierson, Azevedo e Harris na Bahia, 1940-1960. In: MAIO, M.C.; SANTOS, R. **Raça, Ciência e Sociedade**. Rio de Janeiro: Fiocruz/Centro Cultural Banco do Brasil, 1996.

<sup>260</sup> O clássico estudo da antropologia brasileira empreendido por Gilberto Freyre concentrou-se em abordar as “raças” e etnias que contribuíram à formação nacional brasileira, no contexto, tais elementos eram encarados como sinônimos de cultura e de personalidade. A obra encontra-se dividida em cinco capítulos, o primeiro capítulo, descreve a colonização portuguesa, narrando a consolidação da ordem social agrícola, fundada na fixação do europeu à terra. Segundo Freyre, a escassez de mulheres “brancas” teria induzido o colonizador português a unir-se a mulher africana e a indígena, resultando numa ordem social agrária na estrutura, escravocrata no meio de exploração econômica e híbrida na formação étnica. Assim, para o autor, “Quanto à miscibilidade, nenhum povo colonizador, dos modernos, excedeu ou sequer igualou nesse ponto aos portugueses. Foi misturando-se gostosamente com mulheres de cor logo ao primeiro contato e multiplicando-se em filhos mestiços que uns milhares apenas de machos atrevidos



Sublinha-se, que a obra de Freyre parece dialogar com outras análises históricas publicadas entre anos de 1930 e 1950, dentre as quais, Formação Econômica do Brasil, de Celso Furtado, Formação do Brasil Contemporâneo, de Caio Prado Jr., e os Donos do Poder, de Raymundo Faoro.<sup>261</sup>

Em todos esses ensaios histórico-econômicos e sociais, evidencia-se uma discussão pontuada nos êxitos e nos fracassos brasileiros tendentes à libertação da dominação lusitana em busca de se atingir uma autodeterminação econômica e cultural.

Cabe ressaltar que, Gilberto Freyre defendia a ideia da possibilidade quanto à mobilidade de classe, independentemente da raça, segundo o autor, o Brasil empreendeu ao longo do decorrer da história escravocrata uma miscigenação plena redundando numa suposta democracia étnica. Conforme evidencia o historiador e antropólogo,

Uma circunstância significativa resta-nos destacar na formação brasileira: a de não se ter processado no puro sentido da europeização. Em vez de dura e seca, rangendo do esforço de adaptar-se a condições inteiramente estranhas, a cultura europeia se pôs em contato com a indígena, amaciada pelo óleo da mediação africana.<sup>262</sup>

---

conseguiram firmar-se na posse de terras vastíssimas e competir com povos grandes e numerosos na extensão de domínio colonial e na eficácia de ação colonizadora. A miscibilidade, mais do que a mobilidade, foi o processo pelo qual os portugueses compensaram-se da deficiência em massa ou volume humano para a colonização em larga escala e sobre áreas extensíssimas”. FREYRE, G. **Casa Grande & Senzala**. 46. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002, p. 35-36. No segundo capítulo, nota-se uma tendência evolucionista cultural do historiador e antropólogo brasileiro ao analisar o papel do indígena na formação brasileira, vez que, ocorre uma depreciação cultural do nativo ante a cultura europeia e africana. No terceiro capítulo, Freyre explicita que, os portugueses devido ao seu contato em sua terra natal com árabes e africanos, eram menos ortodoxos que os espanhóis e tinham menos “preconceito de cor” que os ingleses. Segundo o autor, “no Brasil iniciaram os portugueses a colonização em larga escala dos trópicos por uma técnica econômica e por uma política social inteiramente nova: apenas esboçadas nas ilhas subtropicais do Atlântico. A primeira: a utilização e o desenvolvimento de riqueza vegetal pelo capital e pelo esforço do particular; a agricultura; a sesmaria; a grande lavoura escravocrata. A segunda: o aproveitamento da gente nativa, principalmente da mulher, não só como instrumento de trabalho mas como elemento de formação da família. Semelhante política foi bem diversa da de extermínio ou segregação seguida por largo tempo no México e no Peru pelos espanhóis, exploradores de minas, e sempre e desbragadamente na América do Norte pelos ingleses”. p. 40. Nos dois capítulos finais, descreve a contribuição positiva dos valores africanos e Afro-Brasileiros na formação. Destacam-se as conclusões de Freyre quanto aos efeitos perniciosos daquela estruturação baseada na monocultura latifundiária, de modo que, “da antiga ordem econômica persiste a parte pior do ponto de vista do bem-estar geral e das classes trabalhadoras - desfeito em 88 o patriarcalismo que até então amparou os escravos, alimentou-os com certa largueza, socorreu-os na velhice e na doença, proporcionou-lhes aos filhos oportunidades de acesso social. O escravo foi substituído pelo pária de usina; a senzala pelo mucambo; o senhor de engenho pelo usineiro ou pelo capitalista ausente”. p. 26.

<sup>261</sup>

<sup>262</sup> Todos estes estudos visam analisar a identidade nacional brasileira.

FREYRE, G. **Casa Grande & Senzala**. *Op.cit.*, p. 57.

Tais teorizações contribuíram à consolidação no pensamento de inexistência de preconceito racial no Brasil, sendo um país, segundo os termos de Freyre, de “democracia étnica”, ou uma “sociedade multirracial de classes”, nas palavras de Donald Pierson, ou ainda um “laboratório de civilização” conforme aduziu Arthur Ramos.<sup>263</sup>

A expressão “democracia racial”<sup>264</sup> a despeito de ter comportado vários delineamento e significados<sup>265</sup>, referia-se, *a priori*, a ideia, segundo a qual, o Brasil seria um “paraíso racial”, no qual a “raça” não exercia influência significativa à obtenção das oportunidades de ascensão social.

Conforme ensina Ahyas Siss, na esteira da suposta democracia, a sociedade brasileira se apresentava isenta de conflitos sociais,

[...] com a miscigenação fornecendo as bases da pseudoigualdade racial: as raças que formam a sociedade brasileira, ao se misturarem se entenderam, deram existência a uma convivência harmônica, ‘suave’ quando comparada à de outras sociedades americanas. Para Freyre, os brasileiros resolveram a sua questão racial porque os colonizadores lusitanos adotaram, de forma efetiva, a estratégia da miscigenação.<sup>266</sup>

O mito da “democracia racial” não se circunscreveu apenas aos âmbitos intelectual, acadêmico e cultural, alcançou também, os espaços oficiais, nos quais, embalados pela gramática nacionalista, vislumbraram no “mestiço” um símbolo representativo do nacional.<sup>267</sup>

<sup>263</sup> SCHWARTZ, L. M. **Racismo no Brasil**. *Op.cit.*, p. 33.

<sup>264</sup> A expressão democracia racial comumente atribuída a Gilberto Freyre, na verdade, aparece pela primeira vez, em um artigo da lavra de Florestan Fernandes em 1944 publicado no Diário de São Paulo. Cf. GUIMARÃES, A. S. A. **Classes, Raças e Democracia**. *Op.cit.*, p. 142. “O autor dessa expressão foi justamente alguém que já dialogava criticamente com a obra e as ideias de Freyre desde o início de sua formação acadêmica: Florestan Fernandes”. p. 155.

<sup>265</sup> Em resumo, afirma Guimarães a “democracia racial” foi, “a princípio, uma tradução livre de Bastide das ideias expressas por Freyre em suas conferências na Universidade da Bahia e de Indiana, em 1943 e 1944, respectivamente. Ideias essas caudatárias, elas próprias, das reflexões de Freyre sobre a ‘democracia social’ luso-brasileira. [...] Assim transposta para o universo individualista ocidental, a democracia racial ganhou um conteúdo político distante do caráter puramente ‘social’ que prevalece em Freyre, fazendo com que, com o tempo, a expressão ganhasse a conotação de ideal de igualdade de oportunidades de vida e de respeito aos direitos civis e políticos que teve nos anos 1950. Mais tarde, em meados dos 1960, ‘democracia racial’ voltou a ter o significado original freyreano de mestiçagem e mistura étnico-cultural *tout court*. Tornou-se, assim, para a militância negra e para intelectuais como Florestan, a senha do racismo à brasileira, um mito racial. Finalmente, para alguns intelectuais contemporâneos, o mito transforma-se em chave interpretativa da cultura brasileira”. GUIMARÃES, A. S. A. **Classes, Raças e Democracia**. *Ibid.*, p. 167-168.

<sup>266</sup> SISS, A. **Afro-Brasileiros, Cotas e Ação Afirmativa**: razões históricas. *Op.cit.*, p. 47.

<sup>267</sup> “Foi o elemento branco, português, quem, através do intercurso sexual com as mulheres, índia e negra, propiciou o aparecimento do elemento “mestiço”, que viria a se constituir no tipo adequado para a construção da nação brasileira”. *Id.*

Assim, corroborado em grande medida pela visão oficial, a violência e a desigualdade cotidianas são desprezadas em detrimento da construção da “raça brasileira”. Concomitantemente, nota-se um processo de desafricanização dos elementos culturais através da tentativa simbólica de “branqueá-los”.<sup>268</sup>

Pode-se afirmar que, o mito da “democracia racial” contribuiu/contribui para que o preconceito permanecesse/permaneça velado e encoberto, inviabilizando, por vezes, uma mobilização efetiva das injustiças perpetradas contra os sujeitos e grupos étnico-raciais diversos dos brancos europeus. Assim, a discriminação opera no nível inconsciente e nem sempre evidente e identificável.

Segundo assevera Ahyas Siss, o mito da democracia racial encontra-se lastreado em uma dupla mestiçagem, a biológica e a cultural, tendo em vista que, as “raças formadoras do povo brasileiro trouxeram suas heranças culturais paralelamente aos cruzamentos raciais, o que deu origem a uma outra mestiçagem no campo cultural”. Portanto, como consequência da “mestiçagem biológica” ocorreu a “mestiçagem cultural”.<sup>269</sup>

Carlos Hasenbalg sublinha o efeito legitimador do mito da “democracia racial” no tocante às desigualdades raciais brasileiras, desde o período pós-abolição, destaca ainda, o encobrimento do preconceito e da discriminação existentes, e, por consequência, a disseminação e consolidação do mito, tido como instrumento formal de uma ideologia, que apregoava a existência de iguais oportunidades econômicas e sociais a negros e brancos.<sup>270</sup>

No tocante à adequada compreensão da especificidade do racismo brasileiro, sublinha-se no decorrer da análise do processo histórico a forte interconexão discursiva e ideológica entre as categorias “raça”/ “cor” e as categorias de hierarquia classe/status.

Conforme afirma Peggy Lovell, no Brasil, podem-se identificar duas vertentes de pensamento no que diz respeito, à problemática racial, uma vertente fundamenta-se na relevância da categoria classe sobre a de “raça” na análise da desigualdade

<sup>268</sup> Como exemplos representativos da mestiçagem, mencionam-se: a feijoada, o arroz e o feijão, a capoeira e padroeira do Brasil.

<sup>269</sup> SISS, A. **Afro-Brasileiros, Cotas e Ação Afirmativa: razões históricas.** *Op.cit.*, p. 47-48. Diversamente de Oliveira Viana, Sylvio Romero e Nina Rodrigues, Gilberto Freyre desloca o sentido das discussões, realizando a passagem do conceito de “raça” para o conceito de cultura, dissociando, por conseguinte, o biológico e o cultural.

<sup>270</sup> HASENBALG, C. **Discriminações e Desigualdades Raciais no Brasil.** Rio de Janeiro: Graal, 1979, p. 242.

entre brancos e negros<sup>271</sup>; e outra, enfatiza mais a existência e a contemporaneidade da discriminação<sup>272</sup>.

Ambas as escolas de pensamento não negam a existência do preconceito, tampouco o fato de os negros constituírem a parcela mais pobre da população brasileira, entretanto, cada uma delas apresenta uma justificção diferente acerca da desigualdade social e econômica entre brancos e negros.

Além das já mencionadas ideologias do branqueamento e de democracia racial, outro aspecto também deve ser levando em conta, ao se analisar a consolidação no ideário social nacional e internacional, do Brasil como um contexto de paraíso ou de cordialidade racial, é o fato de não ter havido um racismo institucionalizado após o fim do sistema escravocrata. Isso contribui para que as formas sutis, veladas e peculiares do “racismo não institucional” brasileiro não fossem notadas.<sup>273</sup>

O racismo institucional refere-se ao apoio perpetrado pelo Estado, tanto de maneira direta ou indireta, através de práticas discriminatórias sistemáticas, empreendidas mediante genocídio, perseguições, limpeza étnica, dentre outras. Tais práticas induzem a parcela negra à segregação e ao isolamento a determinados lugares, empregos e escolas.<sup>274</sup>

Guimarães evidencia, que esta foi à tônica que orientou grande parte das pesquisas baseadas no método comparativo na seara nacional e internacional, voltadas à compreensão do racismo em seus respectivos contextos, ou seja, norte-americano e brasileiro. A situação só começou a mudar, acrescenta o autor, com a

<sup>271</sup> A Escola Paulista de Sociologia, tendo em Florestan Fernandes seu principal representante.

<sup>272</sup> Tal pensamento evidenciado desde a década de 1930 pelo movimento negro, ganha novo fôlego a partir dos estudos de Carlos Hasenbalg e Nelson do Valle Silva.

<sup>273</sup> Três fatores são apontados por Guimarães como essenciais para que o racismo à brasileira, ou não institucional passasse despercebido, primeiro, o programa político empreendido no pós-guerra contra o racismo, visava coibir o racismo institucional, praticado pelo Estado através de seus estatutos jurídicos, e tinha por destinatários, naquele contexto, a sistema segregacionista racial Jim Crow norte-americano, assim como o regime de apartheid Sul-Africano. Além disso, o conceito de raça baseava-se num conceito de hereditariedade, as distinções raciais eram reputadas objetivas, escamoteando, tanto o caráter racista da “cor”, quanto o seu caráter cultural e social. Por fim, o cientista social evidencia o realismo ontológico característico da ciência social do contexto, que procura o “conhecimento das essências e a formulação causais, negligenciando a tecedura discursiva e metafórica que escondia o racismo sob uma linguagem de *status* e de classes”. GUIMARÃES, A.S.A. **Racismo e anti-racismo no Brasil**. *Op.cit.*, p. 40.

<sup>274</sup> De se observar ainda, as práticas racistas encontradas nos livros didáticos e nos meios de comunicação em massa, em relação à imagem do negro, que vez por outra, apresenta-se de maneira deturpada ou estereotipada. MUNANGA, K; GOMES, N. L. **O negro no Brasil de hoje**. *Op.cit.*, p. 179.

derrocada do racismo institucional norte-americano, resultado da atuação do Movimento dos Direitos Civis.<sup>275</sup>

Nessa toada, Nogueira assevera que o grande problema vinculado ao “preconceito de cor”, a despeito de não implicar uma segregação incondicional, refere-se à preterição dos indivíduos pertencentes à parcela discriminada, quando competem em igualdade de condições com indivíduos integrantes da parcela discriminante.

Por conseguinte, o mito da “democracia racial” ao ser utilizado como justificativa de formação da identidade nacional, agrava ainda mais a situação de marginalização do negro, na medida em que, ao negar a existência do preconceito racial no Brasil, reforça-se a justificativa de que todas as mazelas a que os afrodescendentes encontram-se submetidos, devem-se ao “destino humano do negro”.<sup>276</sup>

Desde o final da década de 1970, a ideia de uma democracia racial, baseada numa suposta ausência de conflitos e problemas raciais, tem encontrado um tratamento crítico por parte tanto do Movimento Negro, quanto das pesquisas consideradas pioneiras realizadas por diversos cientistas sociais<sup>277</sup>, evidenciando as graves desigualdades raciais existentes no Brasil.

Salienta-se que, segundo asseveram diversos autores, argumentos como o mito da “democracia racial” representam mecanismos de resistência à ascensão dos negros, sendo dignos de nota as considerações e críticas resultantes das análises de Carlos Hasenbalg, Darcy Ribeiro, Fernando Henrique Cardoso, Octávio Ianni e Roberto DaMatta, restando, portanto, problemática e controversa a ideia de que a miscigenação teria culminado em uma “democracia racial”.

Nessa perspectiva, Florestan Fernandes evidenciou em seu estudo acerca da integração do negro na sociedade de classes, que existe uma confusão conceitual no Brasil, entre a ideia de tolerância racial e a ideia de “democracia

<sup>275</sup> GUIMARÃES, A. S.A. **Racismo e anti-racismo no Brasil**. *Op.cit.*, p. 40.

<sup>276</sup> SOUZA *apud* FERREIRA, R. F. **Afro-descendente: identidade em construção**. São Paulo: EDUC; Rio de Janeiro: Pallas, 2004, p. 42.

<sup>277</sup> Podem ser mencionadas as pesquisas realizadas nesse sentido por, Carlos Hasenbalg em 1979, Nelson do Valle Silva em 1980 e Hasenbalg e Silva em 1990. HASENBALG, C. **Discriminações e Desigualdades Raciais no Brasil**. *Op.cit.*, p.242; SILVA, N. do V. O preço da cor: diferenciais raciais na distribuição de renda no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 10, p. 21-44, 1980.

racial”.<sup>278</sup> Segundo o sociólogo, a “democracia racial” consiste num mito social criado com o intuito de manter e resguardar os interesses sociais e os valores morais dos pertencentes à parcela branca da população.

E, acrescenta que o fato de existir alguma harmonia nas relações sociais entre indivíduos pertencentes a estoques raciais diferentes, não significa a existência de “democracia racial” no Brasil, “é uma confusão, [...] pretender que o negro e o mulato contem com igualdade de oportunidades diante do branco, em termos de renda, de prestígio social e de poder”<sup>279</sup>.

Há uma confusão entre os padrões de tolerância praticados na esfera do decoro social com igualdade racial.<sup>280</sup> Em suma, democracia significa, essencialmente, igualdade econômica, social, política e cultural.

O padrão brasileiro de relação racial mantém o “negro sob a sujeição do branco”, embora “tal coisa não seja reconhecida de modo aberto, honesto e explícito”. No Brasil, surgiu uma espécie de preconceito contra o preconceito ou preconceito de ter preconceito, denominado por Florestan de “preconceito reativo”.<sup>281</sup>

O autor concorda com o professor Oracy Nogueira quanto ao tipo de preconceito racial existente no Brasil, o denominado “preconceito de marca”.

De fato, existem várias formas socioculturais de preconceito racial. O que há de mal, conosco, consiste no fato de que tomamos como paralelo o tipo de preconceito racial explícito, aberto e sistemático posto em prática nos Estados Unidos. Todavia, os especialistas evidenciaram que existem vários tipos de preconceito e, pelo menos um sociólogo brasileiro, o professor Oracy Nogueira, se preocupou em caracterizar as diferenças existentes entre o preconceito racial sistemático, que ocorre nos Estados Unidos, e o preconceito racial dissimulado e assistemático, do tipo que se manifesta no Brasil.<sup>282</sup>

<sup>278</sup> “As vítimas do preconceito e da discriminação são encaradas e tratadas, com relativo decoro e civilidade, como pessoas; contudo, como se fossem pessoas pela metade. Os seus interesses materiais e morais não entram em linha de conta. O que importa, imediata e realmente, é a ‘paz social’, com tudo o que ela representa como fator de estabilidade dos padrões vigentes de dominação racial”. FERNANDES, F. **A integração do negro na sociedade de classes**: no limiar de uma nova era. *Op.cit.*, p. 430.

<sup>279</sup> *Ibid.*, p. 59.

<sup>280</sup> O autor menciona os dados sobre a composição da população brasileira no que tange à obtenção de diplomas universitários pelos vários estoques raciais.

<sup>281</sup> “Ao que parece, entendia-se que ter preconceito seria degradante e o esforço maior passou a ser o de combate a ideia de que existiria preconceito no Brasil, sem se fazer nada no sentido de melhorar a situação do negro e de acabar com as misérias inerentes ao seu destino humano na sociedade brasileira”. FERNANDES, F. O negro no mundo dos brancos. *Op.cit.*, p. 61.

<sup>282</sup> FERNANDES, F. O negro no mundo dos brancos. *Ibid.*, p. 60-61.

Assim, o preconceito racial era ínsito ao modelo assimétrico de relações de raça, modulando as relações entre ‘senhor e escravo’, ou liberto e branco, concomitantemente, a discriminação era ínsita à ordem social senhorial e escravocrata prescrevendo o comportamento, as atitudes, as ocupações do escravo e do liberto.

O autor acrescenta ainda, no tocante à discriminação e à segregação racial no Brasil, que a discriminação praticada no país é parte da herança social da sociedade escravista, na qual, o negro era encarado como uma espécie de “instrumento animado das relações de produção”.<sup>283</sup>

Existe, portanto, uma “persistência do passado” em todas as esferas das relações sociais, que somente pode ser rompida com a extinção do padrão brasileiro de relação racial vigente através da criação de um novo padrão que propicie igualdade econômico-social, política e cultural entre negros e brancos.<sup>284</sup> Assim considerados do ponto de vista sociológico, o preconceito e a discriminação são uma causa “estrutural e dinâmica da perpetuação do passado no presente”.<sup>285</sup>

O mesmo pode ser aplicado, segundo Florestan Fernandes, no que pertine à segregação do afrodescendente, que se evidencia sutil e dissimulada confinando-o ao “porão da sociedade”, é imprescindível que este se confunda com o branco “num mundo de igualdade de oportunidades para todos, independentemente da cor da pele ou da extração social”<sup>286</sup>.

Ademais, conforme observa o sociólogo, os padrões vigentes de relações raciais brasileiras só podem ser rompidos, a partir do momento em que, o “negro e o mulato alcancem condições de equiparação econômica, social e política diante do branco”.<sup>287</sup>

---

<sup>283</sup> *Ibid.*, p. 62.

<sup>284</sup> Portanto, o problema racial brasileiro, encontra-se na persistência de um modelo “assimétrico de relações de raça, construído para regular o contato e a ordenação social entre ‘senhor, escravo e liberto’. Como aconteceu no Sul dos Estados Unidos, esse tipo de relação assimétrica de raça envolve uma espécie de ritualização do comportamento racial. A dominação do senhor e a subordinação do escravo ou liberto são parte do mesmo ritual, por meio do qual as emoções e os sentimentos poderiam ser controlados e mascarados. No Brasil, esse tipo de ritualização teve idênticas funções, reforçado pela pressão católica para preservar, em algum sentido aparente, o estilo de vida cristão dos senhores, escravos e libertos”. *Ibid.*, p. 91.

<sup>285</sup> FERNANDES, F. O negro no mundo dos brancos. *Ibid.*, p. 93.

<sup>286</sup> FERNANDES, F. O negro no mundo dos brancos. *Ibid.*, p. 63. “As mesmas ideias podem ser aplicadas à segregação. Esta foi praticada no passado senhorial, apesar da convivência por vezes íntima, entre senhores e escravos. Fazia parte de duplo estilo de vida que separava espacial, moral e socialmente o ‘mundo da senzala’ do ‘mundo da casa grande’”.

<sup>287</sup> FERNANDES, F. **A integração do negro na sociedade de classes**: no limiar de uma nova era. *Op.cit.*, p. 419.

Antônio Sérgio Guimarães assevera, que vigeu no Brasil a partir dos anos de 1930 chegando-se até a década de 1960, o período denominado de “pacto populista” ou de “pacto nacional-desenvolvimentista”, sob o qual se buscou à integração social do negro mediante as políticas de caráter universal.<sup>288</sup>

Não obstante, perpetuou-se a “ideologia do branqueamento”<sup>289</sup>, baseada na ideia de integração dos negros à nação brasileira, ao menos em termos simbólicos através da cultura nacional sincrética e mestiça. Nesse contexto histórico, o movimento negro mobilizou-se contra o preconceito racial, através de uma política predominantemente universalista de integração do negro à ordem social moderna, fundada na “democracia racial” brasileira como um ideal a ser conquistado.<sup>290</sup>

Posteriormente ao golpe militar de 1964, ocorreram constantes protestos por parte do movimento negro contra o sistema político e contra o mito da “democracia racial”, culminando, inclusive, no exílio dos principais líderes negros.<sup>291</sup>

Com efeito, se os governos ditatoriais entre os anos de 1930-1945, bem como os governos do período 1964-1985 representaram um retrocesso na formação de identidade e coesão dos afrodescendentes, sob o regime da democracia formal.

Tendo em vista o processo de redemocratização iniciado na década de 1980, tornam-se crescentes as reivindicações sociais e culturais dos afrodescendentes visando à concretização da igualdade material, à época florescia um contexto de valorização do multiculturalismo, no qual se buscava e ainda se busca, o respeito às diferenças culturais e a tolerância.

Nota-se ainda, certa resistência por parte da sociedade no tocante à discussão das questões raciais, especialmente, no que se refere à promoção de políticas públicas de igualdade e inclusão dos negros.

Do ponto de vista sociológico, Florestan Fernandes evidencia que os afrodescendentes ainda não alcançaram um patamar que favoreça sua integração

<sup>288</sup> O autor aduz que, ao menos em termos materiais os negros foram apenas parcialmente integrados através da regulação do mercado de trabalho e da seguridade social urbana. Entretanto, tais políticas amenizaram muito pouco o quadro de exclusão a que estavam submetidas durante a Primeira República.

<sup>289</sup> A “ideologia do branqueamento” desenvolveu-se durante todo o decorrer da história brasileira do século XX, tendo seu auge durante a implementação da política nacional de imigração europeia, que pressupunha que a solução para a questão racial brasileira ocorreria mediante o “melhoramento” da raça negra através da miscigenação e pelo aumento paulatino da população branca, advindos da alta taxa de mortalidade entre os negros e pelos incentivos estatais à imigração europeia. SANTOS, J. P. de F. **Ações afirmativas e igualdade racial: a contribuição do direito na construção de um Brasil diverso.** *Op.cit.*, p. 56.

<sup>290</sup> GUIMARÃES, A. S. A. **Classes, Raças e Democracia.** *Op.cit.*, p. 166.

<sup>291</sup> *Ibid.* .



às estruturas sociais, culturais e ocupacionais geradas em conexão com a emergência e a expansão do modo de produção capitalista, “o que parece ser ascensão social no horizonte cultural do negro e de mulato muitas vezes não passa de mera incorporação ao sistema de classes”.<sup>292</sup>

Entretanto, ao aprofundar-se a análise de Fernandes, nota-se que tal incorporação dissimula acomodações desvantajosas, ou seja, o afrodescendente encaixa-se em ocupações e em serviços vinculados à economia de subsistência ou a setores econômicos que não se encontram inseridos no fluxo normal de redistribuição de renda. Senão vejamos, conforme as suas palavras,

No fundo, as posições desvantajosas dos estoques negro e mulato na estrutura socioeconômica condicionam formas de participação cultural e de integração ao sistema de classes que favorecem a sua perpetuação crônica naquelas posições, em vez de estimularem a ruptura com o passado e a sua superação. Daí o fato de os demais índices sobre o ensino comprovarem a existência de um drama ignorado e hipocritamente dissimulado sob o manto da ‘democracia racial’. Os únicos canais eficientes de ascensão social na sociedade brasileira ainda continuam, quase tão fortemente quanto no passado, como privilégios sociais das elites das classes altas e da ‘raça dominante’.<sup>293</sup>

Portanto, pode-se afirmar que a situação de desigualdade racial brasileira possui duas dimensões distintas: uma, de cunho social e que se vincula a incapacidade de desenvolvimento de uma ordem social competitiva capaz de absorver/integrar os diferentes setores da população aos estratos ocupacionais do sistema de produção.<sup>294</sup>

E, outra dimensão vinculada à “problemática da cor”, que segundo Florestan Fernandes, refere-se à uma intrincada herança do passado, continuamente reforçada pela desigualdade sob o capitalismo dependente, e mantida mediante a manifestação conjunta de posturas preconceituosas e discriminatórias baseadas na

<sup>292</sup> FERNANDES, F. **O negro no mundo dos brancos**. *Op.cit.*, p. 67. Apenas alguns indivíduos da “população de cor” experimentam uma melhoria, sem repercutir na alteração dos estereótipos negativos e sem resultar num fluxo constante de mobilidade social vertical aos afrodescendentes.

<sup>293</sup> FERNANDES, F. **O negro no mundo dos brancos**. *Ibid.*, p. 68-69. “Os brancos não vitimizam consciente e deliberadamente os negros e os mulatos. Os efeitos normais e indiretos das funções do preconceito e da discriminação de cor é que o fazem, sem tensões raciais e sem inquietação social. Restringindo as oportunidades econômicas, educacionais, sociais e políticas do negro e do mulato, mantendo-os ‘fora do sistema’, ou à margem e na periferia da ordem social competitiva, o preconceito e a discriminação de cor impedem a existência e o surgimento de uma democracia racial no Brasil”. p. 93.

<sup>294</sup> Parece ser o caso da maioria das sociedades subdesenvolvidas na América Latina, e de outros países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento.

“cor”.<sup>295</sup> Tais elementos agem em conjunto, de tal modo que, produzem efeitos cumulativos, dinamicamente adversos à transformação da estrutura racial brasileira, herdada do passado, e reforçada no presente.

Assim, a integração dos afrodescendentes na estrutura do sistema de classes assume proporções restritas, limitadas e de continuidade duvidosa, posto que, encontram-se mantidas, o velho círculo vicioso.

Nesse sentido, podem-se mencionar as contribuições do economista e jurista sueco Gunnar Myrdal em seu clássico *An American Dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy* publicado no ano 1944. Em sua obra, o autor identifica o que denomina de causalidade cumulativa (*cumulative causality*).<sup>296</sup>

Myrdal buscou problematizar a questão racial nos Estados Unidos a partir da dinâmica de suas causas, segundo o autor, um mecanismo central que opera nas relações sociais raciais, foi por ele denominado de “princípio da cumulação” ou círculo vicioso. Tal ferramenta ou mecanismo teórico evidencia-se fundamental à compreensão da mudança social.

O jurista e economista sueco sustenta uma visão global ou holística da questão racial norte-americana – visão esta que, de certo modo, pode ser aplicada também à questão racial brasileira – Myrdal evidencia, que o denominado *efeito cumulativo* consiste na retroalimentação de quadros de exclusão pelos efeitos de outros quadros de exclusão, alcançando todas as esferas da vida dos implicados, resultando em uma interdependência geral entre os fatores envolvidos na questão racial “negra”.<sup>297</sup>

Entretanto, ensina o cientista social, o círculo vicioso pode por meio de transformações causadas por um estímulo adequado, converter-se em um “círculo virtuoso”, por força do princípio da causação cumulativa.<sup>298</sup>

O princípio da causalidade cumulativa ou círculo vicioso de Gunnar Myrdal mostra-se imprescindível enquanto ferramenta teórica voltada à compreensão da complexa situação de exclusão dos afrodescendentes no Brasil, evidenciada de

---

<sup>295</sup> *Ibid.*, p. 92-93.

<sup>296</sup> MYRDAL, G. **An American dilemma: The Negro Problem and Moderny Democracy**. New York: Harper & Brother, v.1; v.2, 1944.

<sup>297</sup> MYRDAL, G. **An American dilemma: The Negro Problem and Moderny Democracy**. *Ibid.*,p. 75.

<sup>298</sup> *Id.*

forma inequívoca pelos indicadores sociais, nos quais figuram como maioria entre os excluídos ou em pior situação nas diversas esferas da vida.<sup>299</sup>

Nessa perspectiva, ensina Florestan Fernandes que a situação econômica e sociocultural peculiar do afrodescendente faz com que ele experimente uma negatividade maior, que o ‘branco’ que se proletariza, posto que, ele enfrenta, simultaneamente, uma dupla negatividade ou barreira, as que advêm das classes e as que se polarizam em torno da “cor”.<sup>300</sup>

A “cor” ainda opera como marca racial e como representação de posição social, denotando simultaneamente “raça dependente” e “condição social inferior”.<sup>301</sup>

Ainda na esteira do pensamento de Myrdal, buscando compreender a falta de oportunidades e o preconceito e a discriminação de que são vítimas os negros, Hasenbalg e Silva teorizaram acerca do “ciclo cumulativo de desvantagens”.<sup>302</sup>

Os autores evidenciaram, que não apenas o ponto de partida dos negros é desvantajoso, vale dizer, a herança do passado, mas que, em cada estágio da competição social, no mercado de trabalho e na educação, acrescentam-se novas discriminações que reforçam tal desvantagem. Assim, conforme os dados estatísticos corroboram a desvantagem dos negros não é resultado apenas do passado, mas é aumentada, através de discriminações, no tempo presente.

Ademais, no Brasil dificilmente se pode afirmar de modo aberto e explícito, que existe discriminação baseada no fator racial, como se deu no passado nos Estados Unidos e na África do Sul, vez que, encontra-se “diluído numa série de características pessoais, todas de ordem atribuída (*ascribed*)”.<sup>303</sup>

<sup>299</sup> A teoria da discriminação racial de Gunnar Myrdal, o princípio da causalidade cumulativa, serão melhor explicitados, no capítulo 3, ao tratarmos das teorias econômicas da discriminação.

<sup>300</sup> FERNANDES, F. **A integração do negro na sociedade de classes**: no limiar de uma nova era. *Op.cit.*, p. 498.

<sup>301</sup> *Ibid.*, p. 421.

<sup>302</sup> Os autores procuraram demonstrar que o preconceito e a discriminação estavam vinculados à competição por posições na ordem social, refletindo-se em disparidades entre brancos e negros no alcance de posições na hierarquia social. Importante salientar que a análise referia-se a desigualdade racial no tocante aos processos de estratificação socioeconômica estritamente. Outra dimensão da vida social dos indivíduos nota-se, segundo os sociólogos, a existência de barreiras mais fluídas e ambíguas. Portanto, há uma distinção entre o processo de estratificação socioeconômica, especialmente, ligado às instituições como escola e mercado de trabalho, das dimensões envolvendo sociabilidade como casamento e amizades. HASENBALG, Carlos; SILVA, Nelson do Valle. **Relações raciais no Brasil**. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1992.

<sup>303</sup> No mercado de trabalho, valores estéticos e comportamentais, assim como o renome da universidade frequentada, e a localização da residência são fatores frequentemente avaliados nas entrevistas para acesso a um emprego. O fator “gênero” também deve ser levado em consideração, as mulheres negras são as que, mais sofrem com a pobreza, a falta de oportunidades, a desigualdade de renda e a discriminação. GUIMARÃES, A. S. A. **Classes, Raças e Democracia**. *Op.cit.*, p. 67-69.

Assim, a exclusão, a opressão, o preconceito e a discriminação, apesar da redemocratização e do advento de uma nova ordem jurídica, ainda continuam presentes no contexto brasileiro, entretanto, de uma forma velada, através de um “racismo assimilacionista”<sup>304</sup> que culmina em consequências ainda mais nefastas e perniciosas aos afrodescendentes.<sup>305</sup>

Assevera Florestan Fernandes que temos de partir de uma realidade que não

[...] corresponde às racionalizações convencionais, defendidas pelos ‘brancos’ que se identificam com a ideologia racial brasileira. Eles mistificam a realidade racial, ao se representarem a ‘situação do negro’ através de normas ideais de comportamentos e das potencialidades igualitárias da ordem social competitiva. Doutro lado, falseiam irremediavelmente a sua perspectiva social, ao se apegarem à opinião de que nas ‘camadas baixas’ não existem distinções raciais.<sup>306</sup>

O princípio da “causalidade cumulativa” permite compreender, outrossim, a lógica subjacente as políticas de ações afirmativas, ou seja, do mesmo modo que, afetações negativas – como exclusão e discriminação – geram toda uma cadeia de negatividades que se acumulam em detrimento dos afetados, um incentivo ou apoio em qualquer dos fatores implicados – renda, educação, mídia – tem o condão de induzir uma melhoria global na condição dos afrodescendentes, conforme demonstrou Gunnar Myrdal ao teorizar acerca do “círculo virtuoso”.

Por conseguinte, as ações afirmativas estatuídas no Brasil, notadamente, a partir dos anos 1990, visam não somente coibir a discriminação do presente, mas,

<sup>304</sup> Segundo Oracy Nogueira predomina nas relações raciais correntes no país uma ideologia miscigenacionista ou assimilacionista. NOGUEIRA, O. **Preconceito de marca: as relações raciais em Itapetininga**. São Paulo: Edusp, 1998, p. 244. Nesse sentido, DaMatta aduz que, o racismo à brasileira, quer “embranquecer” todos mediante a mestiçagem e pela inviabilização da cultura negra. Cf. SCHWARCZ, L. M. **Racismo no Brasil**. São Paulo: Publifolha, p. 52.

<sup>305</sup> Segundo afirma o historiador Clóvis Moura, a intensa desigualdade racial existente no Brasil, associada a várias formas sutis de discriminação racial, impede o desenvolvimento das potencialidades e do progresso social dos negros brasileiros. Compreenderem-se os contornos socioeconômicos da desigualdade entre a parcela branca e a parcela negra constitui elemento central à construção de uma sociedade democrática, justa e economicamente eficiente. Tal investigação assume pertinência quando se reconhece que as ideias da naturalização do convívio com a desigualdade no Brasil ainda são mais categóricos e verdadeiros para muitos brasileiros, a despeito de ter-se passado mais de sessenta anos da invenção do mundo fictício da democracia racial por Gilberto Freyre. MOURA, C. A. **A herança do cativo**. *Op.cit.*, p. 109.

<sup>306</sup> FERNANDES, F. **A integração do negro na sociedade de classes**: no limiar de uma nova era. *Op.cit.*, p. 421. A nivelação por baixo, segundo o autor, significa pertencer à classe operária. A integração sistemática do negro ao sistema do trabalho livre acontece parcialmente e de maneira fragmentária, o que leva, na prática, numa séria restrição da integração do negro ao regime de classes.

sobretudo, eliminar os efeitos persistentes – psicológicos, culturais, comportamentais, sociais e econômicos – da discriminação, dominação e exploração do passado histórico e seus impactos negativos na realização dos direitos fundamentais dos afrodescendentes.<sup>307</sup>

Sobretudo, em matéria de políticas de cotas para o acesso de afrodescendentes à educação superior, as implicações positivas são evidentes, posto que, conforme já observara o Juiz Warren em sua decisão do famoso caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, ainda no ano de 1954.<sup>308</sup>

Desse modo, parece essencial a inclusão de elementos teóricos fundamentais, como o conceito ora estudado e elaborado por Myrdal, para a compreensão adequada da justificativa, do funcionamento e da finalidade das ações afirmativas, e para um debate público e político cientificamente esclarecido, e não fundado sobre preconceitos e discriminações oriundos de ideologias perniciosas e idiosincrasias.

Portanto, segundo assevera Wagley, apesar da “democracia racial” estar “morta”, ela permanece “viva”, enquanto mito, no sentido de falsa ideologia, isto é, como chave interpretativa da cultura, ou no sentido ideal de orientação das ações concretas dos atores sociais.<sup>309</sup>

Analisando-se a configuração social brasileira parece possível concluir que o mito da “democracia racial” contribui à criação de um “racismo à brasileira”.<sup>310</sup> A construção do racismo à brasileira deve considerar dois elementos, primeiro, a construção da “nacionalidade brasileira”, que guarda conexão com a ideologia do branqueamento e da democracia racial; e segundo, o sistema de hierarquização social, que vincula “cor”, classe e *status*, fundado na oposição branco e negro, elite e povo.<sup>311</sup>

<sup>307</sup> Defende-se aqui, uma visão indivisível e interdependente dos direitos fundamentais, portanto, todas as dimensões se interpenetram na concretização dos mesmos. Assim, o direito à educação mostra-se fundamental no tocante à realização de outros direitos, como por exemplo, o direito ao sufrágio, exercido através do voto.

<sup>308</sup> Tratar-se-á do famoso caso *Brown v. Board of Education of Topeka* e a influência da teoria da causalidade cumulativa de Gunnar Myrdal, no capítulo 3.

<sup>309</sup> Cf. WAGLEY, apud GUIMARÃES, A.S.A. **Racismo e anti-racismo no Brasil**. *Op.cit.*

<sup>310</sup> Conforme explicita Florestan, o brasileiro não assume que tem preconceito.

<sup>311</sup> Cf. HASENBALG, C. 1979; MUNANGA, K; GOMES, N. L. **O negro no Brasil de hoje**. *Op.cit.* e GUIMARÃES, A.S.A. **Racismo e anti-racismo no Brasil**. *Op.cit.*

## 1.2 A DESIGUALDADE RACIAL BRASILEIRA E O DESENVOLVIMENTO HUMANO EM NÚMEROS

### 1.2.1 A DESIGUALDADE RACIAL BRASILEIRA E O DESENVOLVIMENTO HUMANO EM NÚMEROS

Tendo analisado a vulnerabilidade/ dupla negatividade que assola os afrodescendentes do ponto de vista histórico, é importante traçar um panorama da situação socioeconômica contemporânea dessa parcela. É sabido que, embora os direitos de igualdade, especialmente, os direitos sociais e econômicos, estejam positivados na Constituição Federal de 1988, em diversos dispositivos, bem como na legislação infraconstitucional esparsa, a realidade social brasileira evidencia uma persistente e acentuada desigualdade inter-classes e inter-racial.

Destaca-se que o Brasil desponta como um dos países com maior índice de desigualdade no mundo<sup>312</sup>, apenas ficando atrás de países como Namíbia, Lesoto, Botswana, Serra-Leoa, República Centro-Africana, Suazilândia.

Segundo os dados informados pelo Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas – PNUD de 2013, a América Latina se mantém como a região do mundo com maior desigualdade de renda. O Brasil ocupa a 4ª. posição dentre os 132 países abordados<sup>313</sup> ficando atrás somente de Guatemala, Honduras e Colômbia. Em termos de América Latina no que tange à distribuição de renda perde para vários países, tais como, Venezuela, Uruguai, Peru, El Salvador, Equador e Costa Rica.

A desigualdade pode reduzir e em alguns casos impedir o desenvolvimento humano, especialmente, quando refere-se não só à desigualdade de rendimento mas, sobretudo, à desigualdade na saúde e na educação. A análise empreendida pelo Relatório evidenciou uma relação inversa entre a desigualdade e o desenvolvimento humano.<sup>314</sup>

---

<sup>312</sup> A América Latina embora desde 2000 tenha apresentado uma redução da desigualdade de rendimentos, continua a manter a maior desigualdade de em termos de distribuição de renda de todas as regiões do mundo. BRASIL. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório Desenvolvimento Humano 2013**: a situação do Desenvolvimento humano. Brasília, 2013, p. 31.

<sup>313</sup> BRASIL. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório Desenvolvimento Humano 2013**: a situação do Desenvolvimento humano. Brasília, 2013, p. 31.

<sup>314</sup> O documento da OCDE mostra que, no contexto dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, a existência de cuidados de saúde, educação e padrões de

As consequências da desigualdade podem ser aferidas através do Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD) capaz de revelar o nível médio do desenvolvimento humano e a sua distribuição pelas dimensões da expectativa de vida, nível de escolaridade e controle sobre os recursos.<sup>315</sup>

Segundo revelou o novo indicador de desigualdade multidimensional – medida pela perda registrada no Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade comparado com o IDH – relativamente a 132 países, a maioria das desigualdades verificadas na educação reflete disparidades na qualidade.

Em países em desenvolvimento, como o Brasil, exemplificativamente, verificou-se que os mais abastados frequentam as melhores escolas e universidades e os mais desfavorecidos frequentam estabelecimentos na sua maioria de financiamento público que geralmente apresentam um ensino insuficiente em termos de qualidade.<sup>316</sup>

O relatório evidenciou ainda, que a crescente desigualdade entre grupos sociais, pode culminar em instabilidade social, minando o progresso do desenvolvimento humano em longo prazo. A persistência da desigualdade resulta, por consequência, numa falta de mobilidade social intergeracional que pode, por sua vez, resultar em desestabilização social.<sup>317</sup>

São relevantes as considerações do relatório no que diz respeito à equidade e a sustentabilidade intergeracional, sendo fundamental ter-se em mente que as escolhas do presente podem influenciar durante muito tempo consideravelmente e de maneira decisiva, as opções disponíveis. Nesse sentido, o relatório observa que “a pobreza e a miséria de hoje têm consequências negativas no futuro”.<sup>318</sup>

---

vida aceitáveis têm importantes efeitos redistributivos diretos e indiretos, especialmente entre os grupos populacionais em elevado risco de pobreza. Entre uma série de serviços públicos, a saúde e a educação são os que, de longe, mais contribuem para a redução da desigualdade. *Ibid.*, p. 144.

<sup>315</sup> O Relatório revelou que 23% do IDH perde-se com a desigualdade. Onde não há desigualdade o valor IDHAD mantém-se igual ao IDH, a diferença implica desigualdade, assim, quanto maior é a diferença, maior é a desigualdade. *Ibid.*, p. 30.

<sup>316</sup> O componente da educação do Índice de Desenvolvimento Humano é medido de duas formas, pela média de anos de escolaridade e pelos anos de escolaridade esperados. Entretanto, mais do que os anos de escolaridade, a qualidade da educação é um fator crucial para o alargamento das capacidades humanas. BRASIL. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório Desenvolvimento Humano 2013**, p. 32-33.

<sup>317</sup> O aumento da desigualdade de rendimento reflete, em certa medida, uma falha dos sistemas orçamentários, notadamente, os sistemas fiscais nacionais. Tal circunstancia, segundo o relatório apontou pode ser compensada mediante a proteção social, na América Latina, a desigualdade de rendimento diminuiu através de programas de transferência de rendimento. *Ibid.*, p. 32.

<sup>318</sup> *Ibid.*, p. 34.

Desse modo, o desenvolvimento humano sustentável requer a compreensão das interligações entre as escolhas temporais das diferentes gerações e a concessão de direitos, simultaneamente, às gerações presentes e futuras. É imperioso encontrar-se um equilíbrio tanto intergeracional como intrageracional.<sup>319</sup>

Nessa perspectiva, o Relatório indicou, ainda, que uma das metas da abordagem do desenvolvimento humano refere-se ao estudo da natureza das instituições sociais que visem favorecer o progresso humano. Desta feita, é imprescindível a avaliação do desenvolvimento não somente pelo seu impacto de curto prazo nas capacidades individuais, como também o modo cuja sociedade favorece ou não o progresso humano<sup>320</sup>. Portanto, as condições sociais exercem influência nos resultados individuais da geração presente e também das gerações futuras.

Importante frisar que as instituições sociais transformam-se ao longo do tempo, e essa transformação pode vir acompanhada de tensões sociais caso prejudique os interesses de alguns em detrimento de favorecer outros. Não obstante, a mudança política em regimes democráticos é fruto de lutas políticas cujas diferentes parcelas sociais apoiam ou rejeitam determinadas mudanças.

Nesse embate político, os indivíduos que não estejam organizados coletivamente sentem-se, no mais das vezes impotentes. Entretanto, ao se associarem podem, coletivamente, agir com possibilidade de mudança. Por conseguinte, o agir social em prol do desenvolvimento humano, como as políticas afirmativas, por exemplo, tendentes a propiciar acesso à educação superior, não surge espontaneamente, mas sim graças à atuação de parcelas sociais engajadas em medidas tendentes à transformação.<sup>321</sup>

Conforme consignou o relatório do PNUD de 2013, as sociedades variam enormemente no que se refere aos números, as funções, a eficácia e as consequências das respectivas competências sociais. Portanto, ao identificar se as instituições ou as normas são favoráveis, prejudiciais ou neutras ao desenvolvimento

---

<sup>319</sup> *Id.*

<sup>320</sup> As instituições sociais são todas aquelas instituições que não pertencem ao mercado com fins lucrativos ou ao Estado, incluem as organizações não-governamentais, as associações informais, as associações de produtores, de bairros, de poupança, dentre outras, ou seja, são todas aquelas em que os indivíduos agem coletivamente. Incluem ainda, normas e regras de comportamento que afetam os resultados do desenvolvimento humano.

<sup>321</sup> Movimentos sociais, especialmente, o Movimento Negro Brasileiro, os partidos políticos, as próprias universidades.



humano, é essencial verificar-se e estimular àquelas que promovam eficazmente as capacidades e as relações entre instituições e indivíduos.<sup>322</sup>

Assim, a análise das instituições sociais e das competências sociais deve constituir uma parte essencial da abordagem do desenvolvimento humano, incluindo a constituição de grupos, as relações entre os grupos e a política de resultados políticos, a formação, a alteração e influência das normas sobre os comportamentos.<sup>323</sup>

O relatório evidenciou também, que em alguns países as medidas de luta contra a discriminação conseguiram mitigar parcialmente os piores efeitos da exclusão e da marginalização. As medidas de discriminação positiva implantadas no Brasil, na Malásia, nos Estados Unidos e em África do Sul melhoraram a situação dos segmentos populacionais desfavorecidos e contribuíram à estabilidade social.<sup>324</sup>

O desenvolvimento humano pressupõe a expansão das capacidades individuais. Todavia, os indivíduos encontram-se também interligados uns aos outros. Assim, a maneira como os indivíduos relacionam-se entre si é essencial à construção de sociedades coesas e estáveis. Integrar grupos diversos pode apresentar-se tão fundamental ao bem-estar e a estabilidade de uma sociedade como o êxito econômico.

A exclusão e a desigualdade constituem injustiças sociais que minam as liberdades humanas. Com efeito, uma sociedade bem integrada demanda instituições sociais eficazes capazes de possibilitar aos indivíduos que ajam coletivamente, reforçando a solidariedade social. Portanto, a coesão social e a estabilidade social influenciam nos resultados individuais em matéria de desenvolvimento humano.<sup>325</sup>

---

<sup>322</sup> O relatório apontou que de um modo geral as instituições que promovem a coesão social e o desenvolvimento humano apresentam baixos níveis de disparidade entre as parcelas (por exemplo, étnicas, religiosas ou de gênero) e elevados níveis de interação e confiança entre os indivíduos e entre as parcelas, o que culmina em solidariedade e em ausência de conflitos violentos. O relatório menciona que, dos cinco países dos dez países mais pacíficos do mundo, estão entre as sociedades menos desiguais, tais países caracterizam-se também pela ausência de discriminação e por baixos níveis de marginalização. BRASIL. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório Desenvolvimento Humano 2013**, p. 36.

<sup>323</sup> BRASIL. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório Desenvolvimento Humano 2013**.

<sup>324</sup> *Ibid.*

<sup>325</sup> Com vistas a diferenciar das capacidades individuais, as competências sociais referem-se ao funcionamento e ao impacto das instituições sociais sobre os indivíduos. BRASIL. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório Desenvolvimento Humano 2013**, p. 38.

Nessa toada, o relatório destacou que alguns países em desenvolvimento têm buscado combater a exclusão social mediante uma distribuição de cunho mais uniforme no que tange aos benefícios do crescimento, através do aperfeiçoamento de estratégias de crescimento redistributivas.

No entanto, essa perspectiva focada nos produtos de base pouco contribuiu para erradicar a discriminação social e econômica que, por vezes, encontra-se vinculada às raízes culturais e históricas.<sup>326</sup> Por conseguinte, em termos objetivos, somente o aumento do rendimento, por si só, não permite concretizar a coesão social sendo necessárias ainda, políticas públicas sociais ativas.

Nessa perspectiva, o Relatório do Desenvolvimento Humano na América Latina e Caraíbas, realizado em 2010, revelou a relação entre a desigualdade social persistente e a falta de mobilidade social. O estudo apontou que pelo menos um quarto das desigualdades de remuneração, no Brasil, está vinculado às situações de sucesso escolar, raça ou etnia ou o local de nascimento dos pais.<sup>327</sup>

A exclusão e a desigualdade agravam-se ainda mais quando os excluídos e aqueles que se beneficiam em último lugar da distribuição não possuem politicamente um canal que lhes permitam obter compensação.<sup>328</sup> O relatório constatou também que a existência de desigualdades pode afetar negativamente além das interações sociais, a liberdade de escolha.<sup>329</sup>

Assim, o desenvolvimento humano requer a igualdade de oportunidades, não somente a igualdade de rendimentos, embora a todos deva ser garantido um rendimento justo e adequado. A participação e a inclusão por meio da implementação de políticas públicas melhoram a qualidade e diminuem a

---

<sup>326</sup> O impacto da desigualdade pode permanecer durante gerações, o relatório aponta um estudo realizado em oito países desenvolvidos, no qual se concluiu que os países mais desiguais apresentam geralmente menor mobilidade social. Um desses países, o Reino Unido evidenciou-se que, à medida que a desigualdade aumentou a mobilidade intergeracional diminuiu. *Ibid.*, p. 38-39.

<sup>327</sup> Tais padrões de rendimento intergeracional foram evidenciados também, no México e no Chile. Relatório do Desenvolvimento Humano na América Latina e Caraíbas. *Id.*

<sup>328</sup> As sociedades tidas com mais iguais e justas exigem, desta feita, maior participação política e representatividade, assim como uma maior responsabilização dos governos. BRASIL. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório Desenvolvimento Humano 2013.**

<sup>329</sup> O estudo revela que mesmo em regiões onde grande parte da população obteve ganhos em termos de prosperidade, alguns grupos encontram-se em desvantagem, *v.g.*, os *roma*, a maioria a despeito de ser cidadãos de um dos países da União Europeia, continuam a enfrentar discriminação e exclusão social, são reféns de um círculo vicioso de exclusão que permaneceu geração após geração. *Ibid.*, p. 39.

probabilidade de desintegração social,<sup>330</sup> sendo vitais às áreas sociais e econômicas mediante a criação de postos de trabalho e de promoção da inclusão social.<sup>331</sup>

As desigualdades existentes em grupos raciais, étnicos e religiosos são particularmente suscetíveis de causar violência política e tendem a ser extremamente persistentes se não forem confrontadas por meio de políticas abrangentes.<sup>332</sup>

É extremamente difícil alcançar desenvolvimento humano ante uma desigualdade crescente e persistente, tendo a justiça e equidade valores próprios constituem importantes prioridades política com vistas a expandir as capacidades humanas.<sup>333</sup>

O relatório conclui que um dos instrumentos mais eficazes de promoção e desenvolvimento humano é a educação, responsável pelo desenvolvimento dos indivíduos e alargamento de sua liberdade de escolha.<sup>334</sup> O estudo é enfático ao aduzir que “a educação aumenta a autoconfiança das pessoas e permite acender com maior facilidade a melhores empregos, participar em debates públicos e exigir do governo cuidados de saúde, segurança social e outros direitos”.<sup>335</sup>

A despeito das muitas interpretações acerca do valor da educação, dois significados parecem se destacar: o primeiro refere-se à educação como formação para o mercado de trabalho e o segundo consiste na educação como formação para a vida.

Assim, dentro da perspectiva do desenvolvimento humano, a educação não deve ser apenas instrumental, mas também deve ser encarada como dotada de um valor em si mesmo, na medida em que contribui para o desenvolvimento psicológico

---

<sup>330</sup> *Ibid.*, p.94-95. A incapacidade de construir uma sociedade responsável e que responda às necessidades dos cidadãos poderá fomentar o descontentamento e as disputas civis, o que pode pôr em causa o desenvolvimento humano.

<sup>331</sup> *Id.*

<sup>332</sup> O desenvolvimento humano equitativo e sustentável exige sistemas de discurso público que incentivem os cidadãos a participar no processo político expressando as suas opiniões e dando voz às suas preocupações. *Ibid.*, p. 93.

<sup>333</sup> A distinção entre equidade e igualdade está ligada à diferença entre o que pode ser observado e o que não pode. A equidade está associada à igualdade de oportunidades, as quais não são observáveis. Infelizmente, como só os resultados é que podem ser observados e medidos, a avaliação relativa a uma sociedade ser ou não ser equitativa apenas pode ser aproximada, com base no grau de desigualdade prevalecente.

<sup>334</sup> *Ibid.*, p. 95.

<sup>335</sup> BRASIL. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório Desenvolvimento Humano 2013**, p. 91. O relatório evidencia que “é possível identificar opções políticas eficazes através da modelização de tendências demográficas e no domínio da educação”. p. 100.

e moral dos indivíduos, possui o condão de melhor preparar à tomada de decisões acerca do que realmente importa em suas vidas e à sociedade onde vivem.<sup>336</sup>

Outrossim, mostra-se imperioso, que ocorra maior progresso no que tange ao desenvolvimento humano. Todavia, acelerar tal progresso exigirá medidas políticas coordenadas e multifacetadas, destas, uma das mais importantes, evidenciadas pelo Relatório para o Desenvolvimento Humano é a equidade, vez que as sociedades mais equitativas alcançam melhores resultados em termos de bem-estar e sustentabilidade.<sup>337</sup>

Não obstante, a desigualdade socioeconômica seja um fenômeno que assola todo o país, os indicadores sociais indicam veementemente que a exclusão atinge mais pesadamente determinados grupos da população, dentre os quais, especialmente, os afrodescendentes. Dentre estes a parcela constituída pela mulher afrodescendente é a mais excluída dentre todas as demais.<sup>338</sup> A análise de outras variáveis, tais como a residência na área rural ou urbana, em Grandes Regiões Sul/Sudeste ou Regiões Norte/Nordeste, também se revelam importantes<sup>339</sup>

Primeiramente, cumpre apresentar os números da composição da população brasileira em termos de cor e raça, para tanto, utilizar-se-ão os dados mais recentes<sup>340</sup> oferecidos pelo Censo de 2010 e pela Pesquisa Nacional de amostra por domicílio de 1995 a 2005 (PNAD) realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA divulgados em seus relatórios intitulados Retrato das desigualdades de gênero e raça dos anos, 2005, 2009/2010 e 2011.

Em 2010, o Brasil contava com aproximadamente 192 milhões de brasileiros, 84,4% residiam em área urbana, e 16% em área rural. Nesse mesmo ano, a composição raça/cor era de 47,7% composta por brancos, 43,1% composta

<sup>336</sup> BRASIL. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Valores e Desenvolvimento Humano 2010**, p. 150.

<sup>337</sup> BRASIL. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório Desenvolvimento Humano 2013**, p. 106.

<sup>338</sup> As mulheres afrodescendentes sofrem uma dupla discriminação: a de raça e a de gênero. Cf. SISS, A. **Afro-Brasileiros, Cotas e Ação Afirmativa**: razões históricas. *Op.cit.*, p. 74.

<sup>339</sup> BRASIL. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Valores e Desenvolvimento Humano 2010**, p. 77-78.

<sup>340</sup> A utilização dos dados mais recentes justifica-se, tendo em vista que, a composição racial brasileira começou-se a se estabilizar a partir da década de 1980. HENRIQUES, R. **Desigualdade racial no Brasil**: evolução das condições de vida na década de 90. Brasília: IPEA, p. 4. Texto para discussão n. 807, 2001.

por pardos; 7,6% por pretos; 0,4% por amarelos e por fim 0,2% composta por indígenas.<sup>341</sup>

Conforme dados do Censo 2010, houve uma alteração na composição racial da população brasileira, passando a população negra, formada por pardos e pretos autodeclarados constituírem 50,7%, representando, portanto, estes a maioria da população.<sup>342</sup>

De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a parcela negra havia ultrapassado o contingente populacional branco no ano de 2006 e, dois anos após, constituía maioria da população.<sup>343</sup>

Tal aumento progressivo ou recuperação de participação da população negra, haja vista que, anteriormente à política imigrantista europeia representava 56% do contingente populacional conforme revelou o censo de 1890, deve-se, sobretudo, ao aumento de pessoas que se reconhecem como pardos e pretos.<sup>344</sup>

A distribuição da população pelas diversas regiões brasileiras apresenta-se diversa, os brancos são maioria nas regiões Sul e Sudeste, e os negros entendidos aqui, como a somatória dos autodeclarados pretos e pardos representam maioria nas regiões Norte e Nordeste.<sup>345</sup>

Verificou-se que as maiores proporções de pardos estavam nas Unidades da Federação Norte e Nordeste, enquanto os pretos estavam mais presentes proporcionalmente na Região Nordeste, com destaque ao Estado da Bahia, o qual 17,1% pessoas se declararam pretos. Na região Sudeste, o Rio de Janeiro contou com 12,4% de pessoas que se autodeclararam pretos.<sup>346</sup>

Pode-se notar a partir desses números, que o Brasil atualmente é um país que apresenta uma composição racial de maioria negra.<sup>347</sup> Apesar de o país

<sup>341</sup> BRASIL. Censo demográfico: características gerais da população, religião e pessoas com deficiência. **Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia – IBGE**, ISSN 0104-3145. Rio de Janeiro, p.1-215, 2010, p. 62.

<sup>342</sup> BRASIL. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise - Igualdade Racial, capítulo 8, p. 313.

<sup>343</sup> *Id.*

<sup>344</sup> *Id.*

<sup>345</sup> BRASIL. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise - Igualdade Racial, capítulo 8. Todas as unidades federativas registraram aumento da participação negra, e foi maior que a variação nacional em oito Estados: Paraná 34%, Rio Grande do Sul 27,5%, Mato Grosso do Sul 17,2%, Santa Catarina 58,2%, Minas Gerais 17,8%, Rio de Janeiro 17,2%, São Paulo 27,2%.

<sup>346</sup> *Ibid.*, p. 63.

<sup>347</sup> A pesquisa revelou o aumento proporcional da população negra (preta e parda) no país. Em 1995, 44,9% dos brasileiros declaravam-se negros e, em 2009, tal percentual subiu para 51,1%; enquanto a população de brancos caiu de 54,5% para 48,2% no mesmo período. Em 2009, entre

apresentar tal composição racial, os afrodescendentes conforme se verá adiante, encontram-se em desvantagem em relação à parcela branca, no que se refere à distribuição de melhores oportunidades sociais.<sup>348</sup>

Nesse diapasão, a análise quanto à composição racial da população pode constituir um parâmetro relevante na identificação de, e em que medida, ocorre tal desvantagem.<sup>349</sup>

Aduz-se a Pesquisa das Características Étnico-raciais da população (PCERP) realizada em 2008, que evidenciou 63,7% dos entrevistados admitiram que a “cor” ou a “raça” exercem influência sobre a vida do indivíduo, constatação mais evidente para os entrevistados jovens, mulheres e pessoas com maior rendimento e escolaridade.<sup>350</sup> A influência racial foi percebida, notadamente, nas dimensões do trabalho, do convívio social e escolar, na relação com o Poder Judiciário e com a Polícia.

A pesquisa realizada em 2011 pelo IBGE com vistas a melhor compreensão do atual sistema de classificação da cor ou raça, também revelou que dentre os respondentes, 71% percebem a influência da “raça ou cor” na vida dos indivíduos na dimensão do trabalho, 68,3%, na do convívio social e escolar 59,3%, na dimensão da Justiça e da polícia 65%.<sup>351</sup>

No particular, são relevantes os dados do relatório do PNUD 2009/2010 sobre valores e desenvolvimento humano, assim como, o Relatório Retratos da Desigualdade: gênero e raça elaborada no ano de 2011, para melhor compreender a abissal desigualdade entre negros e brancos, bem como entre as mulheres negras e brancas, desigualdade tal que pode ser imputada, em larga medida, às consequências das circunstâncias históricas brasileiras precedentemente apresentadas.

os homens, o percentual de brancos é de 47%, e o de negros, 52%; por sua vez, o percentual entre mulheres brancas e negras é de 49,3% e 49,9%, respectivamente. Entretanto, evidências mostram que este aumento populacional não ocorre em razão do aumento da taxa de fecundidade da população negra, mas pela mudança na forma como as pessoas se veem, as quais passam a se autodeclarar como pertencentes a tais grupos de cor/raça. BRASIL. **Retrato das Desigualdades**: gênero e raça. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. p. 17.

<sup>348</sup> *Ibid.*, p.4.

<sup>349</sup> HENRIQUES, R. **Desigualdade racial no Brasil**: evolução das condições de vida na década de 90. *Op.cit.*, p.5.

<sup>350</sup> A pesquisa foi realizada nos Estados do Amazonas, Paraíba, São Paulo, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e no Distrito Federal e foi dirigida a pessoas de 15 anos ou mais.

<sup>351</sup> IBGE - Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia. *Op.cit.*, 2011, p.4.

Em que pese, os relatórios indicarem que a pirâmide social composta pelas variáveis, renda, sexo e raça, sofreu pequena alteração em relação ao que evidenciou o relatório de 1995<sup>352</sup>, a desigualdade entre brancos e negros permanece expressiva, pois persistem os patamares muito díspares.

Os relatórios indicam que em 1995, os homens negros tinham rendimentos superiores aos das mulheres brancas<sup>353</sup>, no decorrer do tempo passam a receber ligeiramente menos, tendência que se acentua a partir de 1999.<sup>354</sup>

Não obstante, o aumento da renda e o redução da desigualdade as mulheres negras continuam isoladas na base da hierarquia social. O relatório apontou, que a sua renda média em 1995, equivalia a 18% dos rendimentos percebidos pelos homens brancos, e alcançou 30,5% em 2009.<sup>355</sup>

Destaca-se que mesmo com o aumento da participação dos negros nos níveis de distribuição de renda, pois em 1995, a participação dos negros entre os 10% mais ricos era cerca de 15%, e em 2009 subiu para aproximadamente 24% nos níveis superiores de distribuição e renda,<sup>356</sup> ainda assim, a distribuição racial da riqueza permanece muito desigual.

A parcela da população negra permanece sub-representada entre os mais ricos e sobre representada entre os mais pobres, haja vista que em 2009, os negros correspondiam 72% dentre os 10% mais pobres da população.<sup>357</sup>

<sup>352</sup> O rendimento médio (todas as fontes) aumentou de forma generalizada. Embora as regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul e a zona urbana permaneçam com as maiores rendas *per capita*, o Nordeste e a zona rural apresentaram taxas de crescimento neste indicador. O mesmo acontece ao considerarem-se os segmentos populacionais por cor ou raça. BRASIL. **Retrato das Desigualdades: gênero e raça**. *Op.cit.*, p. 35.

<sup>353</sup> BRASIL. Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2005: racismo, pobreza e violência**. Brasília, 2005, p.60.

<sup>354</sup> Em 2009, a mulher branca correspondia 55% da renda média dos homens brancos; para os homens negros, o percentual foi de 53%. BRASIL. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório Desenvolvimento Humano 2009**, p. 17.

<sup>355</sup> **Relatório Desenvolvimento Humano 2009**.

<sup>356</sup> O relatório revela que 64,1% dos pobres são negros, correspondendo, portanto, à maioria, e em relação aos indigentes constituem 70%. A renda *per capita* média dos negros em 2000 (R\$ 162,75) correspondeu a *menos da metade* do que ganhavam os brancos em 1980 (R\$ 341,71, em valores corrigidos), ou seja, vinte anos antes. O relatório aponta também, que ao longo das duas décadas que separam os dados, a diferença econômica entre os dois grupos se manteve praticamente inalterada. Dá conta, ainda, que quanto à divisão entre sexos, a composição fica ainda mais desequilibrada: os homens brancos respondiam por 50% da renda disponível, ao passo que as mulheres brancas por 24%. Já os homens negros, respondiam por apenas 18%, e as mulheres negras por somente 8%. BRASIL. **Retrato das Desigualdades: gênero e raça**. 4.ed. IPEA – Instituto de Pesquisa Aplicada/UNIFEM. Brasília, setembro de 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>> Acesso em: 15 mar. 2013. p. 28.

<sup>357</sup> A distorção decorrente dessas diferenças resulta ainda mais flagrante se forem confrontadas com outros dados. Isso porque, apesar de os negros representarem 44,7% da população brasileira, no ano de 2005, sua participação chega a 70% entre os 10% mais pobres. Já entre os 10% mais

Cabe acentuar, que embora a pobreza e a desigualdade, segundo revelaram os relatórios mencionados, sofreram uma redução no período 1995-2009, tendo em vista, queda desses índices em todas as regiões e a toda a população, independentemente do sexo, cor ou raça, a desigualdade entre brancos e negros permanece pronunciada e, ao levar-se em conta o fator região, torna-se ainda mais marcante, tal disparidade.<sup>358</sup>

Ao levar-se em consideração o rendimento domiciliar *per capita* entre os grupos de cor ou raça no Brasil, o relatório revelou que os negros recebem menos em todas as Grandes Regiões<sup>359</sup>. Sublinha-se a região Sudeste, cuja desigualdade entre brancos e negros é mais significativa, constatou-se que brancos percebiam rendimentos 2,0 vezes maiores do que os rendimentos dos pretos, e 2,1 vezes maiores do que os rendimentos dos pardos.<sup>360</sup>

Cabe destacar ainda, que dentre os 53 milhões de indivíduos que se encontram abaixo da linha da pobreza, cerca de 64,17%, são compostos por negros. Isto significa, que a cada dez pobres no Brasil, sete são negros.<sup>361</sup>

---

ricos, eles não passam de 16%. Por conseguinte, representam 70% dos pobres e 16% entre os mais ricos. BRASIL. **Retrato das Desigualdades**: gênero e raça. 2005. *Op.cit.*, p. 25.

<sup>358</sup> A região Nordeste e o Centro-Oeste apresentaram coeficientes de Gini (respectivamente 0,557 e 0,556) maiores que a média nacional (0,540). Entre os segmentos populacionais, há menor desigualdade entre os negros e a população rural. O coeficiente de Gini, um dos indicadores mais usados para medir concentração de renda, varia de 0 (perfeita igualdade) a 1 (completa desigualdade). Na edição do relatório de 2009, além das faixas de renda relativas a metade e 1/4 de salário mínimo, empregadas nas edições anteriores do *Retrato das Desigualdades*, foram utilizados outros grupamentos, tomando-se por base a linha de extrema pobreza adotada pelo programa Brasil sem Miséria (BSM). Neste caso, consideram-se extremamente pobres, em 2009, aqueles cuja renda domiciliar *per capita* (RDPC) era inferior a R\$ 67,00; pobres, aqueles cuja renda situava-se entre R\$67,00 e R\$134,00; vulneráveis, se a renda fosse superior a R\$134,00 e menor que R\$465,00 (um salário mínimo nesse ano); e, por fim, não pobres os que dispunham de RDPC maior ou igual a um salário mínimo em 2009. BRASIL. **Retrato das Desigualdades**: gênero e raça. 2.ed. 2009, p. 25. *Op.cit.*

<sup>359</sup> As diferenças de rendimento *per capita* estão ligadas a fatores como o local de moradia e o número de pessoas nos domicílios. BRASIL. **Retrato das Desigualdades**: gênero e raça. 4.ed. 2011. *Op.cit.*

<sup>360</sup> BRASIL. **Retrato das Desigualdades**: gênero e raça. *Op.cit.*, p. 25-26.

<sup>361</sup> BRASIL. Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2005**: racismo, pobreza e violência, p. 62. A linha de extrema pobreza estabelecida no BSM foi adotada com base nos limites de elegibilidade do Programa Bolsa Família (PBF) em 2003 (R\$ 50,00 e R\$ 100,00). Assim, em valores atualizados e aproximados, é estipulada em 70,00 reais em 2010. Nesse sentido ainda pode-se mencionar os estudos de Nelson do Valle e Silva, o qual revela que praticamente metade da população “parda”, encontra-se na região Nordeste (48%), em contrapartida a fração branca corresponde apenas 15,1% do total da população. De outra feita, as áreas do Sudeste e do Sul somam-se 64,9% da população branca e somente 22,4% da população parda. O autor conclui que a divisão desigual constitui um fator de explicação para a difícil mobilidade ascendente da população não branca, obstada pela concentração em lugares menos dinâmicos, nas áreas rurais em detrimento às cidades, e dentro das cidades, nos bairros mais periféricos. VALLE E SILVA, N. Uma nota sobre raça social no Brasil. **Estudos Afro-Asiáticos**, n. 26, 1994, p. 7.



Em 2009, o relatório evidenciou que eram extremamente pobres 5,2% da população, sendo que destes, os negros constituem 7,2%, os brancos 3%.<sup>362</sup> O desemprego é também uma dimensão permeada de desigualdades de gênero e raça, a menor taxa de desemprego corresponde à dos homens brancos (5%), ao passo que a maior remete às mulheres negras (12%). Cabe destacar que no intervalo entre os extremos, encontram-se as mulheres negras (9%) e os homens negros (7%).

É importante ainda mencionar, os dados quanto à inserção qualitativa no mercado de trabalho, o que remete aos indicadores de posição na ocupação e distribuição por setor de atividade. O relatório indicou, que no ano de 2009, os homens brancos possuíam o maior índice de formalização, 43% possuíam carteira assinada, já as mulheres negras apresentavam o pior índice, somente 25% contavam com carteira assinada.<sup>363</sup>

No que diz respeito à distribuição por setor de atividade, as mulheres negras, estão mais concentradas no setor de serviços sociais, constituem 34% da mão de obra feminina, tal parcela abarca os serviços de cuidado em sentido amplo, como a educação, a saúde, os serviços sociais e os domésticos.

A diferença de inserção de mulheres negras em idade escolar manteve-se inalterada no período, indicando a constância da desigualdade racial como um marcador estruturante da realidade do trabalho doméstico no Brasil. O relatório evidenciou, que em 2009, 15,6% das mulheres negras de idade entre 10 e 17 anos estavam ocupadas em trabalhos domésticos.<sup>364</sup>

A proporção de trabalhadoras domésticas com carteira assinada se manteve praticamente inalterada com relação aos dados de 2007, registrando o percentual total de 26,4% em 2009.<sup>365</sup> Manteve-se, também, a disparidade entre mulheres brancas, 30% em 2009, enquanto mulheres negras perfaziam 24,6% no mesmo ano, ressalta-se o caráter estruturante da discriminação racial também nesta seara. Menciona-se ainda, que a diferença de rendimento entre as trabalhadoras brancas e

<sup>362</sup> O perfil da população, segundo estas categorias de situação de pobreza, é apresentado por média de anos de estudos, taxa de atividade e desemprego, uso do tempo e duração da jornada de trabalho. BRASIL. **Retrato das Desigualdades**: gênero e raça. 4.ed. 2011. *Op.cit.*, p. 35.

<sup>363</sup> BRASIL. **Retrato das Desigualdades**: gênero e raça. *Op.cit.*, p. 37.

<sup>364</sup> Já as mulheres brancas ocupadas em trabalhos domésticos de idade entre 10 e 17 anos representavam 4,1%. BRASIL. **Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento**: Relatório de Desenvolvimento Humano 2009, p. 22.

<sup>365</sup> *Ibid.*

negras se manteve nos últimos 15 anos. Em 2009, trabalhadoras negras ganhavam em média, R\$364,80, e trabalhadoras brancas, R\$421,60.<sup>366</sup>

Em que pese o relatório em 2009 ter evidenciado um crescimento nas condições de acesso da população aos serviços públicos essenciais, este aumento não se equipara à cobertura do serviço entre a população branca e negra. Para análise desse dado, o relatório levou em consideração domicílios com abastecimento de água adequado, esgoto sanitário e assentamentos subnormais.<sup>367</sup>

A menor cobertura do serviço que leva em conta domicílios com abastecimento de água adequada se dá, em domicílios com trabalhadoras domésticas chefes ou cônjuges de cor/raça negra, 88,5%. Enquanto, nos domicílios chefiados por trabalhadoras domésticas brancas, este número chega a 93,3%.<sup>368</sup>

Em relação ao esgoto sanitário, verifica-se que 78% dos domicílios da população branca contam com esgoto sanitário adequado, e apenas 60% do grupo negro dispõe do serviço.<sup>369</sup> As disparidades se mantêm ao acrescentar o fator gênero na chefia dos domicílios, quando chefiados por mulheres brancas contam com 79% de cobertura, já os domicílios chefiados por mulheres negras, representam 61,8%. O mesmo se repete quanto à cobertura do serviço em domicílios chefiados por homens negros, a diferença de pontos percentuais, entre brancos e negros, é de 12 e 9%, respectivamente.<sup>370</sup>

Tais dados ressaltam que a problemática do acesso a serviços sanitários básicos não se circunscreve apenas a situação de pobreza, haja vista que os piores índices se apresentam entre a população negra.

Ao analisar o conjunto de domicílios em assentamentos subnormais<sup>371</sup>, observa-se que esta proporção se manteve estável no período considerado, ficando aproximadamente em torno de 2 milhões de domicílios, o que corresponde a cerca

<sup>366</sup> BRASIL. **Retrato das Desigualdades**: gênero e raça. 4.ed. 2011. *Op.cit.*, p. 35.

<sup>367</sup> Nota-se um ligeiro aumento na proporção de domicílios com abastecimento adequado de água, em 1995, apenas 76,6% dos domicílios chefiados por negros contavam com esse serviço essencial, em 2009, esta proporção chegou a 90,1% em domicílios de chefia negra; já os domicílios de chefia branca contavam com 94,8% com a cobertura do serviço. BRASIL. **Retrato das Desigualdades**: gênero e raça. *Op.cit.*, p. 19.

<sup>368</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>369</sup> BRASIL. **Retrato das Desigualdades**: gênero e raça .

<sup>370</sup> *Ibid.*

<sup>371</sup> Assentamento subnormal corresponde a um conjunto de favelas e assemelhados constituídos por unidades habitacionais, por exemplo, barracos, casas, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia, de caráter público ou particular, dispostas, em geral, de forma desordenada e densa, e carente, em sua maioria, de serviços públicos essenciais.

de 4%, dos quais, apenas 33,9% possuem chefia branca, e por volta de 66% apresentam chefia negra.

Os dados evidenciam que, enquanto o percentual de domicílios em assentamentos subnormais experimentou um ligeiro decréscimo para os domicílios chefiados por brancos, aumentou significativamente para aqueles que apresentam chefia de mulheres negras, aumento de 11 pontos percentuais desde 1995. Assim, no que diz respeito aos assentamentos subnormais, a cada vez mais desigual proporção aponta uma maior e crescente vulnerabilidade nas condições de habitação das famílias chefiadas principalmente por mulheres negras.<sup>372</sup>

O relatório tratou também dos indicadores acerca do acesso a bens duráveis e a exclusão digital, permitindo realizar inferências sobre vários aspectos da vida da população e das desigualdades, tais como, quanto ao uso do tempo – passível de liberação a partir da posse de alguns bens duráveis, como fogão, geladeira, máquina de lavar, veículo ou moto; e acesso à informação e comunicação em função da posse de telefone fixo ou móvel, televisão, rádio, microcomputadores e acesso à internet.<sup>373</sup>

Apesar de nos últimos 15 anos, ter havido uma melhora significativa do poder aquisitivo da população, impulsionando-se o acesso aos bens duráveis pela população brasileira, quando se desagregam os dados por localização do domicílio e por sexo e cor/raça do chefe de domicílio, as desigualdades são evidenciadas.<sup>374</sup>

O relatório observou, que enquanto 37,9% dos domicílios urbanos chefiados por brancos ou brancas em 2009, não dispõem de máquina de lavar, esta percentagem é de 91,2% para os domicílios chefiados por negras ou negros.

Quanto ao acesso ao telefone fixo ou móvel, a proporção de domicílios sem telefone fixo ou móvel, chefiados por brancos ou brancas, foi de 10,4%, já nos domicílios chefiados por negras ou negros, esta proporção sobe para 21,1%.<sup>375</sup>

No tocante ao acesso às tecnologias da informação e comunicação, carece ainda ressaltar as desigualdades verificadas na proporção da população de 10 anos ou mais de idade que já acessou a internet de algum local.<sup>376</sup> No ano de 2009, 46,8% da população urbana de 10 anos ou mais de idade já tinha acessado a

---

<sup>372</sup> BRASIL. **Retrato das Desigualdades:** gênero e raça. *Ibid.*, p. 32.

<sup>373</sup> BRASIL. **Retrato das Desigualdades:** gênero e raça. *Ibid.*, p. 33.

<sup>374</sup> *Ibid.*

<sup>375</sup> *Ibid.*

<sup>376</sup> *Ibid.*

internet, enquanto no meio rural, esta proporção era de apenas 13,7%. Ao considerar-se a parcela negra residente em domicílios rurais, esta proporção reduz-se ainda mais, para 10,4% em 2009.<sup>377</sup>

Assim, para a população negra e residente nas áreas rurais permanecem inacessíveis às formas de sociabilidade e atuação na esfera pública, que, poderiam ser potencializadas se tivessem o acesso às novas tecnologias de informação e comunicação.

Interessante também evidenciar a análise de Waiselfisz empreendida em 2012, quanto ao nível de violência sofrida por negros e brancos. No que tange aos homicídios, a taxa da população negra excedia o dobro da taxa de homicídios da população branca, devendo-se considerar as diferenças expressivas na desigualdade racial da vitimização por Estado.<sup>378</sup>

Tal cenário indica, que a prevalência dos negros entre os homicídios no Brasil não raro acaba sendo naturalizada, vez que estes ocupam como visto as posições de menor renda e acessam os níveis mais precários em termos de condições de vida.

Portanto, a sonegação a direitos básicos, especialmente o acesso à educação, pois esta encontra-se ligada a maior probabilidade de obtenção de renda, além de permitir o desenvolvimento de vínculos associativos, associada à maior exposição à violência, notadamente, em sua forma letal, reforça a necessidade de políticas afirmativas de reversão de vulnerabilidade vivenciada pela maior parte dos afrodescendentes brasileiros.

Segundo destaca Marilena Chauí, o preconceito e o racismo estrutural reforçam e intensificam a incidência da violência. Portanto, o vínculo do perfil racial à

---

<sup>377</sup> Os indicadores do presente relatório indicaram que os piores indicadores em todas as esferas da vida, inclusive aos vinculados ao acesso aos bens duráveis, e o acesso à tecnologia de informação e comunicação, refere-se a população negra. Dentre os últimos, configura-se um “*apartheid* digital” resultado de uma exclusão estrutural em âmbitos diversos relacionados à vida em sociedade. BRASIL. **Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento: Relatório de Desenvolvimento Humano 2009**, p. 20.

<sup>378</sup> Na Bahia, Pernambuco, Distrito Federal, Ceará, Rio Grande do Norte, Pará, Espírito Santo, Amazonas, Maranhão, Amapá, Minas Gerais, Sergipe e Goiás, todos estes estados, segundo revelou o estudo, a probabilidade de vitimização do negro é mais do que o dobro do que o branco. Frisa-se que, na Paraíba e em Alagoas, a possibilidade de uma pessoa negra ser vítima de homicídio supera em 1083% e 974%, respectivamente, a probabilidade de um branco ser vítima de homicídio. WASELFISZ, J. J. **Mapa da Violência 2012: A Cor dos Homicídios no Brasil**. 1. ed. Brasília: SEPIR/PR, 2012. Disponível em: < <http://www.mapadaviolencia.org.br>>, p. 15.

criminalidade reproduz um ciclo vicioso negativo aos negros.<sup>379</sup> A autora evidencia ainda, que a reprodução do mito da não-violência e a naturalização das desigualdades é resultado das violências herdadas da sociedade escravagista.

A isto associa-se à criminalidade voltada à propriedade privada, qualificando quem são os agentes violentos, vale dizer, os negros e os pobres. Legítima a ação policial contra os mesmos por meio da inversão do real, dissimulando práticas violentas como não-violentas e justificáveis.<sup>380</sup>

### 1.2.2 A SITUAÇÃO EDUCACIONAL DOS NEGROS NOS QUADROS CONTEMPORÂNEOS

Ao observar-se a taxa de analfabetismo, em 1995, 15,5% da população brasileira com 15 anos ou mais de idade era analfabeta, tal percentual reduziu-se para 9,7% em 2009<sup>381</sup>. Não obstante, neste mesmo ano, na área urbana da região Nordeste, encontram-se 21% de negros em situação de analfabetismo, enquanto na

<sup>379</sup> CHAUI, M. **Contra a Violência**. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/content/contraviolencia>. Acesso em: 26 jun. 2013.

<sup>380</sup> *Id.*

<sup>381</sup> Nessa esteira, menciona-se o estudo realizado pela Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Instituto Nacional de Pesquisa Aplicada (IPEA) no tocante às taxas de alfabetização da parcela branca e negra no Brasil em 1976 e 2006. O estudo revela que ainda em 1976 havia diferenças consideráveis em relação à capacidade de saber ler e escrever de negros e brancos. Apenas 78% dos negros dispunham desta capacidade cognitiva, em contrapartida, 92% dos brancos sabiam ler e escrever, nota-se, uma diferença de até quatorze pontos percentuais entre os dois grupos. Segundo evidencia o estudo em 1976 em torno de 5% da população branca possuía um diploma de educação superior aos 30 anos, contra uma porcentagem insignificante de negros. Em 2006, registra-se algo em torno de 5% de negros com idade de 30 anos com curso superior. Contudo, o problema racial, se revela, ao se constatar que 18% dos brancos tinham completado um curso superior até os 30 anos. “O hiato racial que era de 4,3 pontos quase que triplicou para 13 pontos”. Cf. BRASIL. **Desigualdades Raciais, Racismo e Políticas Públicas** – Diretoria de Estudos Sociais (Disoc), IPEA – 13 de maio de 2008, p. 3. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/08\\_05\\_13\\_120anosAbolicaoVcoletiva.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/08_05_13_120anosAbolicaoVcoletiva.pdf)>. Acesso em: 17 dez. 2013. Nesse passo, conforme o relatório “Retrato das desigualdades de gênero e raça” divulgado em setembro de 2008, pelo IPEA, o qual considerou que as diferenças raciais ainda permanecem acentuadas e expressivas. Segundo apontou a pesquisa, afrodescendentes encontram-se menos presentes na escola, apresentam médias de estudo inferiores e taxas de analfabetismo maiores em relação aos brancos. No ensino fundamental, conforme a taxa de escolarização líquida, aquela que mede a proporção da população matriculada no nível de ensino adequado à sua idade, para os brancos era de 95,7; para os negros, 94,2. No ensino médio, essas taxas eram respectivamente, 58,4 e 37,4. O estudo mostra que o acesso ao ensino médio é bastante restrito e limitado, e se torna ainda mais para a população negra, que, por se encontrar nos estratos que percebem menor renda, são pressionados a abandonar os estudos para ingressar no mercado de trabalho. Deve-se ainda considerar na reprodução dessas desigualdades as diferenças entre as regiões. Na região Nordeste, a qual apresenta as maiores taxas de analfabetismo no país, 24,5% dos negros com 15 anos ou mais de idade não “eram capazes de ler um bilhete simples em 2006”; já na região Sul, essa taxa era de 9,2%. Em contrapartida, no caso dos brancos nas mesmas regiões, registrava-se, respectivamente, 18,4% e 4,3%. Cf. BRASIL. **Retrato das desigualdades: gênero e raça**. 2006. *Op.cit.*, p. 5.

zona rural nordestina identifica-se que 33% dos negros não sabem ler nem escrever.<sup>382</sup>

Evidenciou-se que a média de anos de estudos da população com 15 anos ou mais aumentou de 5,5 anos, em 1995, para 7,5, no ano de 2009, constituindo um aumento de dois anos no período em questão. Levando-se em conta a população negra, constatou-se um aumento de 2,4 anos no mesmo lapso temporal, o que não significa de forma alguma rompimento com a desigualdade nesse quesito entre brancos e negros, vez que, em 2009, a população branca tinha por volta de 9 anos de estudos, contra 6,7 anos de estudos dos negros.<sup>383</sup> Destaca-se ainda, que 66% de mulheres brancas ocupadas, com 16 anos ou mais em 2009, contavam com ao menos nove anos de estudos, contra somente 48% das mulheres negras. Portanto, há uma distância a ser superada ao se combinar educação formal, gênero e raça.<sup>384</sup>

Considerando-se os índices da educação infantil, em 2009, 21% das crianças brancas entre zero e 03 anos estavam matriculadas em creches, contra apenas 16% de crianças negras. Nota-se que a distorção idade-série aumenta conforme se avançam as séries e o nível de ensino.

Em 2009, observa-se que o dado apresentado pelo relatório tanto em relação ao ensino fundamental como ao ensino médio a maior distorção idade-série entre crianças e jovens refere-se aos negros do sexo masculino. A taxa de distorção idade-série, no ensino médio, atinge 41,0% dos jovens negros contra 26,9% dos jovens brancos, e 38,2% das jovens negras em detrimento de 24,1% das jovens brancas.<sup>385</sup>

Frisa-se que a taxa de escolarização líquida no ensino superior mostrou que em 1995, era de 5,8%, aumentou significativamente em 2009 passando a 14,4%.<sup>386</sup> No que tange aos brancos, a taxa era de 21,3% contra 8,3% entre os

<sup>382</sup> BRASIL. **Retrato das Desigualdades**: gênero e raça. 4.ed. 2011. *Op.cit.*, p.21.

<sup>383</sup> *Ibid.*, p. 21. Em 2002, os Afro-Brasileiros, registraram as maiores taxas de analfabetismo, sendo 7,7% de pretos mais 18,7 de pardos, totalizando 26,4% do total de analfabetos com 15 anos ou mais, em contrapartida os brancos representavam 7,7% desse total. Além disso, ao se analisar a os números de concluintes de curso superior no Brasil, em 2000, a proporção é de 10% de brancos, e somente 2,1% de pretos e 2,4% de pardos. Ademais, “a população jovem de 20 a 24 anos também mostra níveis expressivos de desigualdades raciais. Para 53,6% dos brancos cursando educação superior em nível de graduação, tem-se apenas 15,8% de pretos e pardos. p. 94.

<sup>384</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>385</sup> BRASIL. **Retrato das Desigualdades**: gênero e raça. 4.ed. 2011. *Ibid.*

<sup>386</sup> Em relação ao ensino superior, em 2000, o percentual dos homens negros com mais de 30 anos que tinha diploma de graduação (2,7%) era inferior ao mesmo dado registrado para os homens brancos em 1960 (3%), ou seja, quarenta anos antes. Nesse particular destaca-se, que a

homens negros, a taxa de escolarização das mulheres brancas no ensino superior era de 23,8%, enquanto, entre as estudantes negras esta taxa perfaz somente 9%.<sup>387</sup>

Nesse contexto, cabe mencionar o informativo elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP – no ano de 2007, no tocante ao número de estudantes brancos em diversos cursos superiores, não restando dúvidas quanto a maior participação dessa parcela em inúmeras áreas.<sup>388</sup>

Por outro lado, o informativo evidenciou também os cinco cursos com maior participação na classificação sugerida “pardo/mulato”, a saber: Geografia (33,2%), História (31,4%), Matemática (30,0%), Letras (28,8%) e Pedagogia (26,8%). Os cursos com menor número de ingressantes “pardo/mulato” foram: Arquitetura e Urbanismo (10,2%), Odontologia (11,5%), Medicina Veterinária (11,8%), Farmácia (13,5%) e Psicologia (14,0%).<sup>389</sup>

---

presença do negro no ensino superior apresenta-se como a menor em relação às demais etapas educacionais. Conforme informativo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), a população negra, em 2002, tinha em média, 5,3 anos de estudo completos, enquanto a população branca, tinha 7,1 anos de estudo. Por conseguinte, a população branca tinha quase dois (02) anos de estudos a mais, do que a população negra. PELIANO, M. A. **Desafios e perspectivas da política social**. Diretoria de Estudos Sociais (Disoc), Instituto de Pesquisa Aplicada – IPEA. Texto para discussão n. 1248, dez. 2006, p. 68.

<sup>387</sup> Ao se observar a taxa de analfabetismo entre brancos, pretos e pardos, percebeu-se uma diferença de patamar entre o primeiro grupo e os demais. No Brasil, 5,9% das pessoas de 15 anos ou mais de idade que se declararam de cor ou raça branca eram analfabetas, enquanto a proporção foi de 14,4% para pretos e 13,0% para pardos. Essa diferença foi observada em todas as Grandes Regiões, entre as quais houve também grandes diferenças, sendo a Região Nordeste com as maiores taxas, e a Região Sul com as menores. A defasagem entre idade e nível de ensino que a pessoa frequentava atingiu o conjunto da população, pois cerca de 50% das pessoas de 15 a 24 anos de idade que frequentavam estabelecimentos de ensino estavam no ensino fundamental, enquanto já deveriam ter alcançado ao menos o ensino médio. No que concerne à outra metade dos estudantes dessa faixa etária, assim como no caso do analfabetismo, houve forte diferença no acesso a níveis de ensino pela população segmentada por cor ou raça. A diferença foi marcada no nível superior, onde estavam 31,1% dos brancos nesse grupo etário, enquanto apenas 12,8% dos pretos e 13,4% dos pardos. PAIXÃO, M; ROSSETTO, I; MONTOVANELE, F.; CARVANO, L. (Orgs.). **Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil; 2009-2010: Constituição Cidadã, seguridade social e seus efeitos sobre as assimetrias de cor ou raça**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade do Rio de Janeiro, p. 207-220.

<sup>388</sup> Os cinco cursos com maior participação de estudantes brancos, em 2003, foram: Arquitetura e Urbanismo (83,9%), Medicina Veterinária e Odontologia (empatados em 81,2%), Engenharia Mecânica (80,6%), Farmácia (79,8%), Direito (79,9%). Os cinco cursos com menor participação de brancos foram: História (55,5%), Geografia (56,4%), Letras (61,9%), Matemática (61,8%) e Física (64,4%). GARCIA, R. C. **Identidade Fragmentada**. Um estudo sobre a história do negro na educação brasileira 1993-2005. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007, p. 78.

<sup>389</sup> *Id.*

Observa-se aqui, uma seletividade pronunciada em relação à participação dos brancos, maior de 50% em qualquer caso, a despeito da parcela afrodescendente constituir-se atualmente maioria na composição da população. Destarte, em relação ao acesso pelos estudantes brancos aos cursos reputados mais atraentes e mais elitizados, representando cerca de 80% em média.<sup>390</sup>

Com base nos dados da educação superior coletados pelo Inep, uma análise mais detalhada da trajetória dos acadêmicos denota que entre os ingressantes, os brancos representam 70,2%, os pardos 22,3% e os negros apenas 4,6%.<sup>391</sup> O percentual de concluintes brancos eleva-se de 76,4%, em detrimento do percentual de 17,5% e 2,8%, respectivamente, de pardos e de negros.

Os dados do Cadastro Nacional de Docentes da Educação Superior evidenciaram, que 69,4% dos docentes que atuam nas Instituições de Ensino Superior brasileiras são brancos, 9,2% são pardos e somente 1,6% do corpo docente compõem-se de negros.<sup>392</sup> O último relatório divulgado pelo Instituto Nacional de Pesquisa Aplicada (IPEA) voltado a análise das Desigualdades de raça e gênero de 2011 concluiu, que o acesso ao ensino superior pela população de baixa renda e pela população negra, ocorreu principalmente devido às políticas de expansão das universidades, como o ProUni e as políticas de ações afirmativas.<sup>393</sup>

Entretanto, as desigualdades raciais que assolam a população negra podem explicar a discrepância dos dados em todas as esferas da vida social sendo

<sup>390</sup> Os dados coletados pelo Censo do IBGE revelam que a presença de brancos na população brasileira é de 50%, enquanto a de pardos chega a 41% e a de negros alcança 5,9%. Contudo, as estatísticas da educação superior, produzidas pelo Inep, demonstram que essas participações no universo de matrículas da IES são de, respectivamente, 72,9%, 20,5% e 3,6%. Isso significa que a presença de brancos nos cursos superiores do Brasil é 22,9 pontos percentuais superiores à observada na sociedade brasileira. Inversamente, a participação de pardos nas IES é 20,5 pontos percentuais inferior a da sociedade e de negros 2,3 pontos menor. Conforme dados da Diretoria de Estatística e Avaliação do Ensino Superior (DAES) do INEP, em 2006, os dados permaneceram inalterados, dos cinco cursos com maior percentual de estudantes brancos, a participação dos negros/ pardos, é: Arquitetura (11,2%), Odontologia (12,3%), Medicina Veterinária (12,9%), Engenharia Mecânica (14,5%), Farmácia (14,6%). BRASIL. **Estudos Desigualdades Raciais, Racismo e Políticas Públicas**. INEP/MEC. Ano 4, n. 132, 17 mar. 2006. GARCIA, R. C. **Identidade Fragmentada**. Um estudo sobre a história do negro na educação brasileira 1993-2005. *Op.cit.*, p. 79.

<sup>391</sup> GARCIA, R. C. **Identidade Fragmentada**. Um estudo sobre a história do negro na educação brasileira 1993-2005. *Op.cit.*

<sup>392</sup> Amarelos representam 1,2%; e os indígenas, 0,2%, os 18,4% restantes dos docentes não informaram sua cor e raça. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, INEP/MEC. Ano 5, n. 148, 16 fev. 2007. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>> Acesso em: 14 abr. 2014.

<sup>393</sup> BRASIL. **Retrato das Desigualdades: gênero e raça**. *Op.cit.*, p. 21.



responsáveis, em grande medida, por limitarem a trajetória dos afrodescendentes brasileiros.<sup>394</sup>

### 1.3 AS RELAÇÕES RACIAIS E A EDUCAÇÃO NO BRASIL

#### 1.3.1 O ACESSO DOS AFRODESCENDENTES A EDUCAÇÃO ESCOLARIZADA

A educação sempre esteve vinculada aos processos de conquista, manutenção e promoção de ocupações profissionais, bem como à diferenciação e obtenção de renda e de exercício de cidadania. A educação revela-se uma poderosa ferramenta de estratificação social, desempenhando papel de suma relevância nos processos de mobilidade vertical ascendente.<sup>395</sup>

Não obstante, apenas recentemente se busca empreender no Brasil uma política educacional estatal mais efetiva, tanto que até os anos de 1920 apenas 25% dos brasileiros eram alfabetizados, encontrando-se a maioria da população excluída do processo educacional.

A educação brasileira se resumia mais a debates no Parlamento do que de realizações estatais concretas. A Constituição Imperial de 1824 preconizava em seu art. 179, parágrafo 32, a gratuidade e a “universalidade” da educação formal primária, silenciando totalmente quanto à sua obrigatoriedade e quanto à destinação dos recursos à educação.

O Ato Adicional de 1834 concedeu às assembleias das províncias a faculdade de legislar acerca do ensino primário e secundário, contudo, não estabeleceu a obrigatoriedade do repasse de verbas as províncias, com vistas a implementar uma política educacional consistente.

No tocante aos afrodescendentes, sua exclusão do processo de escolarização formal é histórica. No período do sistema escravocrata brasileiro, as propostas de alguns abolicionistas como André Rebouças e Luiz Gama no tocante à instrução escolarizada aos escravos, aos ingênuos e aos libertos, foram

---

<sup>394</sup> *Ibid.*, p. 21-22.

<sup>395</sup> Nesse sentido, as pesquisas desenvolvidas na esfera das relações sociais, especificamente, no tange à educação e cidadania. Andrews, 1992; Hasenbalg, 1992; Moura 1983; Souza, 1982; Carvalho 1995 e MUNANGA, K; GOMES, N. L. **O negro no Brasil de hoje**. *Op.cit.*

secundarizadas ou nem sequer levadas em conta pela Ordem Imperial então vigente.<sup>396</sup>

Nesse contexto, inclusive, o Presidente da Província do Rio de Janeiro, sede da capital do Império, sancionou a Lei n. 1, de 4 de janeiro de 1837 que, tinha por finalidade regular o acesso às escolas públicas da província. Tal diploma normativo estabelecia em seu artigo 3º, a proibição de frequentar as escolas públicas, todas as pessoas que padeciam de moléstias contagiosas, assim como os escravos e os pretos africanos, ainda que livres ou libertos.<sup>397</sup>

Segundo as lições de Ahya Siss, uma das razões de não se promover a educação escolarizada para uma grande parcela pobre do grupo racial branco e aos africanos e seus descendentes, livres ou escravizados, deve-se ao fato de que a educação, especialmente a primária, “não se constituía como um valor em si mesmo para a elite política da época”.<sup>398</sup>

Assim, nesse período, as realizações do governo Imperial na área da política educacional se resumiam mais a debates e discussões do que propriamente em realizações, numa sociedade de cunho patriarcal e escravagista. Numa organização política patrimonialista dominada pelas oligarquias rurais, a preocupação das classes dirigentes era com o ensino superior destinado a preparar as elites, de modo a garantir a “construção da ordem, a estabilidade das instituições monárquicas e a preservação do regime oligárquico”.<sup>399</sup>

Nas últimas décadas do século XIX, ocorreram alguns acontecimentos relevantes no que diz respeito à reconfiguração jurídico-política do país. Em 13 de maio de 1888, foi abolido o sistema escravagista sendo os africanos e os seus descendentes declarados juridicamente livres. No ano de 1889, dá-se a proclamação da República instaurando-se um governo provisório composto por

<sup>396</sup> O projeto de Rebouças tinha por proposta a reforma agrária extensiva aos escravos e libertos, assim como a ampliação das escolas técnicas a cidades visando beneficiar escravizados e libertos. Nesse sentido, o projeto de Joaquim Nabuco prevendo a criação de escolas primárias em vilas e em cidades, e a obrigatoriedade do envio dos escravos às escolas pelos senhores, com vistas à alfabetização dos escravos e libertos. SISS, A. **Afro-Brasileiros, Cotas e Ação Afirmativa: razões históricas.** *Op.cit.*, p. 28.

<sup>397</sup> CANELLAS *apud* SISS, A. **Afro-Brasileiros, Cotas e Ação Afirmativa: razões históricas.** *Op.cit.*, p. 14.

<sup>398</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>399</sup> SUCUPIRA *apud* SISS, A. **Afro-Brasileiros, Cotas e Ação Afirmativa: razões históricas.** *Ibid.*, p. 28-29. A preocupação da elite dirigente do Estado no que diz respeito à educação, encontrava-se voltada ao ensino superior e ao Colégio Pedro II, principal via de acesso às faculdades imperiais. p. 26.

militares do exército e por representantes da oligarquia cafeeira paulista em sua grande maioria.<sup>400</sup>

Com vistas à reconfiguração jurídico-política do Estado brasileiro, promulga-se a Carta Constitucional de 1891 posteriormente revista em 1926 que instituiu a separação entre Estado e Igreja, determinou a abolição do voto censitário, a criação de um Código Penal e a restrição dos direitos políticos dos analfabetos.<sup>401</sup>

Destaca-se que a nova Constituição Republicana, no que diz respeito à política educacional em nada avançou em relação à Constituição anterior, vez que foi silente quanto à gratuidade e obrigatoriedade da instrução pública, continuando os Estados e Municípios responsáveis pela educação pública elementar.<sup>402</sup>

Ressalta-se que a elite dirigente da Velha República, como já visto, contribuiu mediante a adoção de uma política oficial imigrantista para a entrada massiva de mão de obra europeia, concomitantemente, não empreendeu nenhuma medida de inclusão aos ex-escravos no período pós-abolição, culminando, em certas regiões do Brasil, numa competição desigual entre brancos e negros pelas posições no mercado de trabalho urbano emergente.

Nesse sentido, Ahyia Siss evidencia que nas regiões brasileiras de economia rural o deslocamento dos afrodescendentes pelos imigrantes gerou uma migração interna daqueles em busca de educação e de condições de vida melhores para os centros industriais urbanos. Entretanto, se a “cor branca era tida como pré-requisito para o êxito na mobilidade vertical ascendente, a negra era percebida como negativa”.<sup>403</sup>

Ahyia acrescenta, que a proletarianização tardia dos afrodescendentes conhece uma explicação a partir do incentivo maciço estatal do governo aos imigrantes, que tinha por finalidade buscar suprimir a suposta escassez de mão de obra brasileira, assim como servir de base a tese do branqueamento racial na reconfiguração da composição populacional brasileira.

Com efeito, segundo aduz Hasenbalg, a miscigenação constituiu o principal mecanismo utilizado no projeto de “embranquecimento” da população, assim como operava como um amortecedor de conflitos baseados na variável “raça” por ventura existente.

---

<sup>400</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>401</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>402</sup> SISS, A. **Afro-Brasileiros, Cotas e Ação Afirmativa**: razões históricas. *Ibid.*, p. 31-32.

<sup>403</sup> *Ibid.*, p. 29- 30.

Cabe destacar, que a Constituição de 1891 também continha um caráter discriminatório no que tange ao cerceamento dos direitos políticos de certas parcelas sociais, “ao ser mantida a interdição dos direitos políticos dos analfabetos excluiu-se da participação política parcela significativa [...], quanto a maior parte do segmento populacional afro-brasileiro”.<sup>404</sup> Assim, o diploma normativo maior, além de não constitucionalizar a obrigatoriedade do ensino público elementar, condicionou o exercício pleno dos direitos políticos à qualidade de alfabetizado.

Do período entre o início do século XX até a década de 1930, a educação irá se constituir numa das demandas principais dos afrodescendentes, sendo esta encarada como a única via possível de integração e ascensão social.<sup>405</sup>

### 1.3.2 A DEMANDA POR EDUCAÇÃO PELOS AFRODESCENDENTES

Nesse contexto, a demanda por educação será visível, especialmente, por meio da denominada Imprensa Alternativa Negra (IAN) composta por diversos periódicos de organizações ativistas, voltada às questões dos afrodescendentes à época, dentre as quais, a demanda por educação.<sup>406</sup>

Conforme assevera Ahyas Siss, evidencia-se nesse período de efervescência da demanda por educação pelos afrodescendentes, um “otimismo e entusiasmo pedagógico”, sendo um dos períodos mais relevantes da educação no país.<sup>407</sup>

As décadas de 1920 e 1930 ficarão marcadas pela difusão das ideias dos teóricos da denominada “Escola Nova”<sup>408</sup>, tendo por princípio à formação da

<sup>404</sup> *Ibid.*

<sup>405</sup> SISS, A. **Afro-Brasileiros, Cotas e Ação Afirmativa**: razões históricas. *Ibid.*, p. 33-35.

<sup>406</sup> Entre os anos de 1930 a 1937 as demandas na área da educação pelos afrodescendentes serão intensas, destacam-se as ações empreendidas pelo Centro Cívico Palmares, a Sociedade Beneficente Amigos da Pátria, o Clube 13 de Maio, o Clube Negro de Cultura Social e a Frente Negra Brasileira (FNB), esta organização possuía um periódico considerado relevante, tanto pela qualidade de sua produção, quanto à sua capacidade de circulação, seu editorial, por inúmeras vezes, fez referência à criação de escolas e de cursos aos afrodescendentes, assim como alertava aos pais a necessidade de que colocassem seus filhos na escola e devendo inclusive eles próprios a frequentar.

<sup>407</sup> SISS, A. **Afro-Brasileiros, Cotas e Ação Afirmativa**: razões históricas. *Op.cit.*, p. 38.

<sup>408</sup> O escolanovismo pretendeu-se um movimento de renovação do ensino e se desenvolveu, na Europa, nos Estados Unidos e no Brasil, na primeira metade do século XX. As ideias do filósofo e pedagogo John Dewey influenciaram fortemente a elite brasileira culminando em 1932 na publicação do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova. Importante destacar que nesse contexto, o Brasil sofreu importantes impactos de ordem econômica, política e social, v.g., a ampliação da cultura cafeeira e o rápido processo de urbanização resultaram num progresso industrial e econômico no país. Nessa perspectiva, a educação é vista como principal elemento à construção de uma sociedade desenvolvida e deve ser baseada na experiência de vida e aprendizagem. GUIRALDELLI Jr., P. **Didática e teorias educacionais**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000, p. 64-65.

personalidade integral do educando, vale dizer, o desenvolvimento pleno das potencialidades da criança, notadamente, mediante a educação pela ação, a experimentação, o “aprender fazendo”, em contraposição a pedagogia dita tradicional, baseada na passividade e no imobilismo dos corpos e ideias das crianças.<sup>409</sup>

Por conseguinte, o papel desempenhado pelo professor é reconfigurado, ou seja, de condutor do processo educativo passa a ser um facilitador no processo de desenvolvimento do educando.

Conforme ensina Nagle, o presente período dos anos 20 e 30 estava em voga no debate ideológico, a necessidade de se modernizar a ordem política e social sob a inspiração das ideias liberais<sup>410</sup>.

A relação entre o ideário liberal e as teorias escolanovistas não foi casual, na esfera da educação a ênfase nos postulados da “Escola Nova” e o esforço envidado para concretizá-los nas escolas à época encontram-se diretamente vinculadas ao resgate das ideias liberais no país naquele período.<sup>411</sup>

É nesse contexto de busca de reconfiguração da área educacional, que a demanda pela escolarização formal por parte dos afrodescendentes irá tornar-se mais acentuada.

Não obstante, as medidas e as novas práticas da “pedagogia renovada” e busca por uma revisão crítica da problemática educacional, em nada ou muito pouco, contribuíram com propostas ou resultaram em ações específicas voltadas à erradicação do analfabetismo dessa parcela populacional brasileira, tampouco apregoava qualquer projeto de integração ou de ascensão social aos afrodescendentes.<sup>412</sup>

Cumprir não olvidar, como já visto, que após a Revolução de 1930, dá-se a implantação de um projeto nacional de desenvolvimento econômico e industrial

<sup>409</sup> SISS, A. **Afro-Brasileiros, Cotas e Ação Afirmativa**: razões históricas. *Op.cit.*, p. 44.

<sup>410</sup> NAGLE, *apud* SISS, A. *Ibid.*, p. 40. No período denominado de Velha República, a ideia do moderno referia-se a ser liberal.

<sup>411</sup> Segundo o credo liberal a educação era encarada como “demiurgo nacional”. *Ibid.*, p. 41.

<sup>412</sup> A Associação Brasileira de Educação (ABE) foi criada no ano de 1934 e contava com figuras intelectuais expressivas, a saber, Anísio Teixeira, Almeida Júnior, Pascoal Leme, dentre outros, dentre as diversas atividades por ela realizada, destacam-se as três Conferências Nacionais de Educação, ocorridas respectivamente, nos anos de 1927, 1928 e 1929. O debate empreendido nestas conferências consistia apenas na difusão sistemática das práticas da “nova pedagogia”, não havendo qualquer discussão ou propostas voltadas ao combate ao analfabetismo ou a integração dos negros à esfera educacional formal. SISS, A. **Afro-Brasileiros, Cotas e Ação Afirmativa**: razões históricas. *Op.cit.*

visando à modernização do país, ao mesmo tempo em que se tenta forjar uma “identidade nacional” a partir da fusão de elementos étnicos díspares. Na esteira da suposta democracia racial, a sociedade brasileira aparece como isenta de conflitos raciais.<sup>413</sup>

A temática da educação com vistas à integração e à mobilidade vertical dos afrodescendentes, somente surgirá com as pesquisas e literatura desenvolvidas pelos intelectuais do Teatro Experimental do Negro em meados da década de 1940.<sup>414</sup> A educação, nessa literatura, será retratada como a “grande redentora de negros e de mestiços”.<sup>415</sup>

Segundo Guerreiro Ramos, o TEN desempenhou um papel relevante que transcendeu a esfera artística, constituindo-se um grupo de pressão junto ao Estado e à sociedade civil buscou ainda, influenciar as questões atinentes à cultura, raça, educação e política naqueles anos.

Destaca-se neste contexto, a Convenção Nacional do Negro Brasileiro, que ocorreu em dois momentos, no ano de 1945 na cidade de São Paulo e em 1946, no Rio de Janeiro, que teve por objetivo discutir temas atinentes à inclusão do afrodescendente na sociedade de classes e resgatar o substrato cultural africano como afirmação de identidade.

Dessa Convenção originou-se um Manifesto de caráter eminentemente político, contendo diversas reivindicações e aspirações gerais da população de “cor”, dentre as quais a preocupação do TEN quanto ao acesso à educação institucionalizada pelos afrodescendentes mediante ações e programas governamentais.<sup>416</sup>

No momento o Brasil encontrava-se em um processo de redemocratização e o TEN através de suas ações, Convenções e Manifestos procurou influenciar o

---

<sup>413</sup> A ideia de democracia racial já analisada anteriormente.

<sup>414</sup> Segundo ensina Siss, o Teatro Experimental Negro (TEN) foi fundado na década de 1940 na cidade do Rio de Janeiro, por Abdias do Nascimento e outros intelectuais afrodescendentes, como Guerreiro Ramos e Ironides Rodrigues. Destacam-se o papel ativo do teatro negro na luta contra o racismo, a desmitificação da cultura e da história dos africanos e sua resignificação sobre bases positivas, a necessidade de formação de uma elite intelectual negra, o subsídio a estudantes negros nas instituições de ensino secundário e superior, dentre outros. *Ibid.*, p. 51.

<sup>415</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>416</sup> O manifesto incluía ainda a criminalização do preconceito racial e a elaboração de uma lei que proibisse o racismo e o reconhecimento pela Carta Maior do caráter multirracial da sociedade brasileira. SISS, A. **Afro-Brasileiros, Cotas e Ação Afirmativa**: razões históricas. *Ibid.*, p. 53.

processo político nacional.<sup>417</sup> No contexto, menciona-se ainda, o I Congresso do Negro Brasileiro que congregou diversos intelectuais, artistas, militantes e pessoas do povo em geral.

Nesse evento, segundo Ahyas Siss, delinearam-se duas correntes divergentes acerca da condução dos objetivos e finalidades do Congresso. Uma primeira corrente integrada por Darcy Ribeiro, Edison Carneiro e Costa Pinto, entendia que, o evento deveria adotar uma perspectiva de debate meramente acadêmica, tendo em vista que “o negro não tinha reivindicações socioeconômicas específicas”.

A outra corrente integrada por Abdias Nascimento, Aguinaldo Camargo e Sebastião Rodrigues Alves entendia, que deveriam ser enfatizadas as ações de cunho prático e específicas aos afrodescendentes, a polêmica perpassou todo o evento culminando na aprovação de uma simples Declaração de Princípios.<sup>418</sup>

Cabe pontuar que as ações empreendidas pelas organizações negras, especialmente, o Teatro Experimental Negro – TEN e a Frente Negra Brasileira, com vistas à integração dos afrodescendentes assumem um caráter de respeito à diversidade, diferentemente da perspectiva adotada nas décadas de 1920 e 1930 cuja integração assumiu um cunho assimilacionista.<sup>419</sup>

Não obstante, a constante luta dos afrodescendentes pela integração social, por meio das ações da Frente Negra Brasileira e do Teatro Experimental Negro, não se fizeram acompanhar de incentivos governamentais.

Por conseguinte, desde o período pós-abolição até o final da década de 1960, a demanda por educação escolarizada e a dimensão política da cultura afro-brasileira vão se constituir em temáticas fundamentais de reivindicação pelos afrodescendentes. Tais eixos centrais de luta serão objetos de intensas análises pelos cientistas sociais nas três décadas finais do século XX.

Segundo afirma Ahyas Siss, do início do século até o presente, as iniciativas dos afro-brasileiros foram “relegadas pelo Estado ao ostracismo ou estigmatizadas como separatistas e fomentadoras de ódios raciais e discórdias, incompatíveis, portanto, com o pseudoideal de harmonia, ordem e progresso nacionais”.<sup>420</sup>

---

<sup>417</sup> Tal manifesto foi enviado a diversas lideranças partidárias da época. Em 1949 ocorreu a Conferência Nacional do Negro que contou com a presença não apenas de intelectuais negros, mas de Roger Bastide, Florestan Fernandes, dentre outros.

<sup>418</sup> SISS, A. **Afro-Brasileiros, Cotas e Ação Afirmativa**: razões históricas. *Op.cit.*, p. 62.

<sup>419</sup> *Id.*

<sup>420</sup> SISS, A. **Afro-Brasileiros, Cotas e Ação Afirmativa**: razões históricas. *Ibid.*, p. 65.

Com efeito, imperiosa era a mudança das relações sociais, culturais e instituições mediante a criação de mecanismos capazes de construir novas imagens e subjetividades negras. Nesse contexto, dá-se o delineamento de uma “Teoria da Negritude” responsável pela valorização e afirmação da cultura negra e pela desmistificação do mito do “branqueamento” e da “democracia racial” brasileira.<sup>421</sup>

Nessa perspectiva, destaca-se que a educação passa a ser encarada não mais como um mecanismo “homogeneizador de corpos, corações e mentes”<sup>422</sup> mas sim, como um poderoso mecanismo de fomento e respeito à diversidade.

Tendo em vista a emergência e o protagonismo que a temática da diversidade tem assumido, especialmente, após a década de 1990 no campo das políticas públicas sociais faz-se necessária sua maior problematização em tópico subsequente.

### 1.3.3 A BUSCA DA SUPERAÇÃO DO CARÁTER ASSIMILACIONISTA DA EDUCAÇÃO PELA EDUCAÇÃO À LUZ DA DIVERSIDADE

A “diversidade” pode assumir diversos sentidos, pode significar diferença, variedade e multiplicidade.<sup>423</sup> Tendo em vista a amplitude e a complexidade

<sup>421</sup> *Id.* Importante registrar a diferença entre o multiculturalismo norte-americano e o brasileiro. No caso norte-americano, desde meados do século XX os jovens negros universitários reivindicam mudanças nos programas educacionais visando a valorização da cultura africana, inspirados em ideias de cientistas sociais que, desde o final do século XIX, elaboram conhecimentos de interesse da parcela afro-americana, a saber, os denominados *Black Studies*, realizados por *George Willians, Carter Woodson, W.E.B. DuBois, Charles Wesley* e demais outros. Tais estudos contribuíram para a ampliação das bases do movimento de reivindicação dos direitos civis nos anos de 1960, quando surgem os primeiros movimentos de protesto cultural, os *Black Panthers* e os *Black Power*, com vistas à inclusão social dos negros norte-americanos, especialmente, impulsionados pelos líderes negros, *Martin Luther King* e *Malcolm X*.

<sup>422</sup> *Id.*

<sup>423</sup> A noção de “diversidade” e/ou “reconhecimento” no campo da filosofia política, há algum tempo, especialmente, após as contribuições de Charles Taylor e Axel Honneth, mostra-se como um instrumento heurístico promissor, seja para diagnosticar padrões simbólicos negativos, ou para compreender efeitos de políticas públicas inclusivas, ou ainda refletir acerca das reivindicações voltadas a construção da cidadania, ou com vistas a abordar os impasses do multiculturalismo nas sociedades hodiernas. Não obstante, não há homogeneidade em sua aplicação como pode se evidenciar do profícuo debate entre os pensadores Nancy Fraser, Charles Taylor e Axel Honneth, a partir de suas teorizações acerca do reconhecimento como paridade de participação ou reconhecimento como auto-realização. Tal divergência teórica teve início na segunda metade dos anos 1990 conduzindo à publicação em conjunto de Fraser e Honneth, em 2003, de *Redistribution or recognition: a political-philosophical Exchange*. FRASER, N; HONNETH, A. **Redistribution or recognition: a political-philosophical Exchange**, 2003. Ver ainda, TAYLOR, C. The politics of recognition. In: GUTMANN, A. (Ed.) **Multiculturalism: examining the politics of recognition**. Princeton/Chichester: Princeton University Press, 1994. Conferir também, HONNETH, A. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Ed. 34, 2003.



conceitual da expressão “diversidade”, vale destacar, que no presente estudo a “diversidade” será considerada como convivência de indivíduos e de ideias diversas em um mesmo espaço, cujo paradigma da heterogeneidade se sobrepõe a homogeneidade.

Sob tal visão, adota-se aqui, a perspectiva do multiculturalismo emancipatório e progressista defendida por Boaventura de Souza Santos, constituído a luz do reconhecimento e do direito à diferença. Tal concepção prima por uma educação superior inclusiva, pautada pelo diálogo entre os diversos grupos culturais e sociais visando propiciar que as diferenças sejam dialeticamente incluídas.<sup>424</sup>

O processo de desenvolvimento do multiculturalismo<sup>425</sup> brasileiro, entendido nessa perspectiva, como a área de embate das diversas ideologias que buscam conformar práticas políticas diversas<sup>426</sup>, guarda singularidades em relação ao norte-americano, tendo em vista que a luta pelos afro-brasileiros pela conquista e exercício efetivos dos direitos, assim como, o respeito à diferença, enfrenta a constante reconfiguração do mito da democracia cordial freyana.<sup>427</sup>

Assim, o Brasil constituindo-se numa sociedade culturalmente estratificada, a diversidade apresenta-se como um ponto de tensão no processo de desenvolvimento da unidade nacional. Os grupos sociais apartados dos centros de decisão por questões econômicas e, sobretudo por questões culturais, tendem a contestar de forma veemente a unidade nacional. Portanto, o multiculturalismo é

---

<sup>424</sup> SANTOS, B. de S. **Pela Mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

<sup>425</sup> A categoria multiculturalismo apresenta-se de forma plurívoca, encerra diversos sentidos e concepções, por não ser monolítico, o multiculturalismo permite compreensões diversificadas de seus significados e estruturação, variando em relação ao contexto histórico e social em que ele emerge, assim como depende do tipo de sociedade em que se apresenta. Pode ser entendido como uma abordagem curricular, uma proposta de atomização social, uma proposta política ingênua ou alienante, um modelo prescritivo de integração social em sociedades etnicamente estratificadas, novas formas de discriminação e de subalternização racial, étnico-cultural, ou ainda sob a forma de estratégia de integração político-social fundada em valores como os da diversidade.

<sup>426</sup> Notadamente, a partir da década de 1990 a questão da “diversidade” destaca-se como um tema recorrente na literatura, na legislação e nas políticas públicas.

<sup>427</sup> No caso norte-americano, o sistema de Leis Jim Crow, fundado no princípio dos “iguais, mas separados”, definiu as relações sociais no âmbito daquela sociedade, se por um lado, deflagrou conflitos inter-raciais, por outro, possibilitou a formação de éticas e mobilizações em prol de conquistas sociais comuns. SISS, A. **Afro-Brasileiros, Cotas e Ação Afirmativa**: razões históricas. *Op.cit.*, p.98-99.

“geralmente concebido como problemático por aquelas sociedades que sendo culturalmente diversificadas, representam-se como monoculturais”.<sup>428</sup>

No que tange especificamente à educação superior brasileira, ao se analisar o transcorrer do processo histórico, pode-se afirmar que as desigualdades raciais sempre foram uma constante, quer seja em relação ao acesso pelos afrodescendentes ao ensino universitário, quer seja em relação ao número de afrodescendentes concluintes.

O mesmo se pode notar em relação à composição do corpo docente, em sua grande maioria, composta por docentes brancos. Segundo considerações do autor do estudo realizado, atualmente

[...] o fechamento das universidades aos negros é um dos fatores mais importantes que impedem sua mobilidade social ascendente. Não se vislumbra que a universidade em algum momento seja para todos. No entanto, quando a cor da universidade, pública ou privada, é tão mais branca que negra, a educação superior passa a ser um elemento de reprodução das desigualdades raciais ao impedir a formação de uma elite negra, ou melhor, ao impedir o acesso dos negros à elite do país.<sup>429</sup>

Desse modo, os indicadores sociais e educacionais constituem relevantes ferramentas de percepção do quão desigual são as possibilidades de construção de oportunidades entre brancos e negros, em uma sociedade capitalista extremamente competitiva e desigual.

Ademais, ao analisá-los resta claro, que a desigualdade é o traço que se sobressai à educação brasileira, e revela-se de forma expressiva e acentuada em relação aos afrodescendentes. Por conseguinte, a instituição de políticas públicas visando corrigir tais disparidades mostra-se de suma relevância e urgência.

Evidenciar-se tal situação, revela-se fundamental ao trato específico do tema das ações afirmativas na modalidade de cotas raciais, bem como dispõe de relevância à sua justificação, eis que “as políticas de ação afirmativa tem como perspectiva a relação entre passado, presente e futuro [...]”<sup>430</sup>

Nessa esteira, na seara da educação superior brasileira, enquanto política de inclusão social, a “diversidade” tem sido evidenciada na adoção das políticas de

<sup>428</sup> GONÇALVES, L.A.O.; SILVA, P.P.B.G. **O jogo das diferenças**: o multiculturalismo e seus contextos. Belo Horizonte: Autêntica, 1998, p.49-61.

<sup>429</sup> SISS, A. **Afro-Brasileiros, Cotas e Ação Afirmativa**: razões históricas. *Op.cit.*, p. 10.

<sup>430</sup> MUNANGA, K.; GOMES, N. L. **Negro no Brasil de Hoje**. *Op.cit.*, p. 186.

ação afirmativa<sup>431</sup>, especialmente, na modalidade política de cotas.<sup>432</sup> Outrossim, vislumbra-se na política de cotas uma outra dimensão da igualdade formal vinculada à noção de justiça substantiva, reconhecedora de identidades que leva em conta os critérios socioeconômico e étnico-racial.

Dessa maneira, ao lado do direito à igualdade reconhece-se ainda, o direito à diferença resguardando a igualdade mas respeitando a diversidade<sup>433</sup>. Na esteira do que Nancy Fraser aduz “a justiça exige, simultaneamente, redistribuição e reconhecimento de identidades”.<sup>434</sup>

Vale destacar que tais medidas visam combater a discriminação presente e a minorar a desigualdade social entre brancos e negros. Além disso, visam também integrar os afrodescendentes em determinados esferas sociais, através da valorização da diversidade cultural.<sup>435</sup> Assim, a inserção de um maior contingente de afrodescendentes nos quadros universitários, pode a médio e longo prazo promover a diminuição da discriminação e do preconceito.<sup>436</sup>

Com efeito, tal aumento da representatividade tende a gerar repercussões importantes na seara econômico-social e cultural, proporcionando o melhor convívio

<sup>431</sup> As ações afirmativas são medidas ou instrumentos especiais de instauração de seletividade, com vistas a compensar ou corrigir uma situação de vulnerabilidade de origem discriminatória ou de desigualdade, socioeconômica, cultural, ou de outra natureza, tendo por finalidade geral, a promoção de igualdade e o combate à vulnerabilidade, sendo instituídas apartir dos diferentes critérios, baseadas nos diversos grupos vulneráveis que se busca tutelar. Neste sentido MEDEIROS, C. A. **Na Lei e na Raça: Legislação e relações raciais, Brasil – Estados Unidos**. *Op.cit.*, p. 29.

<sup>432</sup> MELLO E SOUZA, A. **Ações Afirmativas nas Universidades Públicas: uma comparação entre o sistema de cotas e o sistema de bônus. Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 12, p. 277-288, set./dez. 2012, p. 279-280.

<sup>433</sup> Nesse sentido, Flávia Piovesan esclarece, que se, por um lado, na esfera internacional, uma primeira vertente de instrumentos internacionais surgiu com a missão de proporcionar uma proteção geral, genérica e abstrata, em resposta ao temor à diferença, nota-se, posteriormente, a necessidade de se dispensar uma tutela especial, a integrantes de grupos vulneráveis, ante sua peculiar condição. “Isso significa que a diferença não mais seria utilizada para a aniquilação de direitos, mas, ao revés, para a promoção de direitos”. PIOVESAN, F. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 7. ed., rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 178-179.

<sup>434</sup> FRASER, N; HONNETH, A. **Redistribution or recognition: a political-philosophical Exchange**. *Op.cit.*, p. 179.

<sup>435</sup> BERGMANN *apud* MOEHLECKE, S. Ação Afirmativa: História e Debates no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 117, p. 197-217, novembro 2002, p. 203. Acrescenta Moehlecke “[...] incorporando as diferentes contribuições, podemos falar em ação afirmativa como uma ação reparatória/compensatória e/ou preventiva, que busca corrigir uma situação de discriminação e desigualdade infringida a certos grupos no passado, presente ou futuro, através da valorização social, econômica, política e/ou cultural desses grupos, durante um período limitado. A ênfase em um ou mais desses aspectos dependerá do grupo visado e do contexto histórico e social”.

<sup>436</sup> GUIMARÃES, A. S. A. A desigualdade que anula a desigualdade. Notas sobre a ação afirmativa no Brasil, *apud* SANTOS, A. S. Ação afirmativa e mérito individual. In: SANTOS, R. E.; LOBATO, F. (Orgs.). **Ações Afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p. 238.

inter-racial e o reconhecimento dos afrodescendentes como iguais, tende ainda revelar as igualdades latentes, na medida em que os afrodescendentes ocupem posições com prestígio social.<sup>437</sup>

Por conseguinte, a diversidade racial e étnica do corpo discente universitário, segundo indicam alguns estudos, traz ganhos a todos, não somente às minorias. Experiências em ambientes diversificados propiciam aos discentes um aprendizado mais completo, desenvolvem competências e habilidades que posteriormente, são requeridas pelo mercado de trabalho.<sup>438</sup>

Assim, a inclusão promovida pela política de cotas no que tange aos afrodescendentes promove efeitos positivos que transcendem, inclusive, o próprio grupo beneficiário.<sup>439</sup> A inserção dos afrodescendentes resultantes da correção artificial da igualdade de oportunidades gera, por sua vez, um aumento na representatividade dessa parcela vulnerável nas elites universitárias, favorecendo à diversidade.<sup>440</sup>

Ao referir-se a uma política redistributiva relativa ao direito à educação, esta encontra-se, não exclusivamente, mas fortemente vinculada à formação profissional. Portanto, pode-se prognosticar um aumento no número de profissionais afrodescendentes em diversas áreas sociais.

Ainda, no que se refere à diversidade na educação pode-se afirmar que art. 206, inciso III da Constituição Federal de 1988 alberga de modo explícito que o “ensino será ministrado com base no [...] pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas”.<sup>441</sup> Assim, a educação deve preparar o indivíduo para conviver em sociedade a partir da compreensão e tolerância dos valores e ideias dos diferentes grupos étnicos, religiosos, de diferentes sexos, dentre outros.

À luz de todo o exposto, pode-se depreender que a desigualdade racial imperante no Brasil hodiernamente é, em grande medida, decorrência da

<sup>437</sup> GOMES, J. B. B. **Ação Afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade**. O Direito como Instrumento de transformação social. A experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 30.

<sup>438</sup> GURIN, P. *apud* RUSSEL, P. G. Ação Afirmativa e iniciativas de promoção da diversidade. In: FERES JÚNIOR, J.; ZONINSEIN, J. (Org.). **Ações afirmativas e universidades: experiências nacionais comparadas**. *Op.cit.*, p. 219.

<sup>439</sup> Tal argumento será melhor desenvolvido quando tratarmos acerca da legitimidade e da eficácia das políticas afirmativas no capítulo 3.

<sup>440</sup> MEDEIROS, C. A. **Na Lei e na Raça**: Legislação e relações raciais, Brasil – Estados Unidos. *Op.cit.*, p. 137.

<sup>441</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 17. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

vulnerabilidade/ negatividade oriunda do sistema escravocrata e, ulteriormente, de sua substituição pelo assalariamento, sem a adoção de qualquer política compensatória ou assistencial.

Acrescenta-se ainda, o a impedimento ao acesso dos meios de produção e subsistência aos afrodescendentes, quer seja através da carência de recursos materiais, ou pela constante reconfiguração do mito da democracia racial, como já visto.

Ser “diferente” na educação significa algo que transcende a “marca” do sujeito, refere-se a “marca” que o constitui socialmente e se estabelece como um modo de exclusão.<sup>442</sup> Assim, ser “diferente” na educação significa exclusão e/ou sub-representação nas diversas instâncias sociais.<sup>443</sup>

O mero reconhecimento da “diferença” visando propalar a existência de uma “diversidade” cultural inclusiva, não se mostra suficiente para combater os estereótipos e os estigmas que ainda marginalizam os afrodescendentes em nossa sociedade.

Por fim, evidencia-se que o enfoque no argumento da “diversidade” não implica a assunção da “diversidade” a partir de uma visão estritamente utilitarista<sup>444</sup>, pois não se endossa aqui, as concepções que vislumbram na “diversidade” uma única ou última finalidade a ser perseguida pelas políticas de cotas raciais destinadas ao acesso dos afrodescendentes ao ensino superior público brasileiro.

Buscar-se-á sustentar no capítulo 4 conclusivo do presente estudo, que a “diversidade” deve ser compreendida como instrumento de concretização à dignidade humana, isto é, como um instrumento de desenvolvimento holístico do ser enquanto pessoa.<sup>445</sup> Nessa esteira, fundamentar-se-á a política de cotas raciais a partir da teoria da justiça capacitária de Amartya Sen.

---

<sup>442</sup> No particular, Maria Vera Cadau afirma que “não se pode contrapor igualdade à diferença”. De fato, a igualdade não está oposta à diferença, e sim à desigualdade, e diferença não se opõe à igualdade, e sim à padronização, à produção em série, à uniformidade, a sempre ao “mesmo”, a mesmice. CADAU, M. V. Sociedade Multicultural e educação: tensões e desafios. In: CADAU, M. V. (Org.) **Cultura e Educação**: entre o crítico e o pós-crítico. Rio de Janeiro: DP & A, 2005, p. 19.

<sup>443</sup> Segundo considera Jürgen Habermas discutir a diversidade não pode ser somente um exercício de perceber os diferentes, de tolerar o ‘outro’. Nesse sentido, veja-se as percucientes considerações de HABERMAS, J. **La inclusión del outro** – estudos de la teoria política. Tradução: ARROYO, Juan Carlos Velasco; ROCA, Gerard Vilar. Barcelona/Buenos Aires/México: Paidós, 1999.

<sup>444</sup> O utilitarismo aqui empregado, consiste na análise de cálculo de custo e benefício que considera somente os resultados econômicos.

<sup>445</sup> O argumento da promoção da diversidade pode ser encarado como um fim apto a promover à expansão da inclusão do afrodescendente tanto na universidade quanto em outras instâncias sociais. Desse modo, destaca-se aqui, que o desenvolvimento da excelência acadêmica com

Nesse contexto, cabe refletir em sede do próximo capítulo, sobre o papel do Estado e do mercado no delineamento, fomento e incentivo das políticas públicas educacionais visando à concretização de um ensino superior inclusivo e plural, no Brasil.<sup>446</sup>

---

vistas a capacitar o indivíduo para o mercado de trabalho não deve ser a única e/ou precípua finalidade a ser perseguida pela política de cotas.

<sup>446</sup> Tendo em vista, conforme evidencia Boaventura de Souza Santos, que a “crise institucional da universidade na grande maioria dos países foi provocada ou induzida pela perda de prioridade do bem público universitário nas políticas públicas e pela consequente secagem financeira e descapitalização das universidades públicas”. SANTOS, B. de S. **A universidade no século XXI**: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. São Paulo: Cortez, 2005, p. 13.

## CAPÍTULO 2

### ESTADO, MERCADO, POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

*“Do Pós-guerra, do pacto social e do otimismo desenvolvimentista que acompanharam o desmantelamento do sistema colonial e a proliferação de novas nações cair no passado, abrindo as portas para o admirável mundo novo de fronteiras removidas ou vazadas, o dilúvio de informações, a globalização galopante, o festival do consumo no norte abastado e um senso de desespero e exclusão cada vez mais profundo em grande parte do resto do mundo, a partir do espetáculo da riqueza de um lado e da destituição do outro. Podemos vê-la agora, como benefício do tempo, como um verdadeiro divisor de águas na história moderna. No final daquela década, o ambiente em que homens e mulheres enfrentávamos desafios da vida havia mudado subrepticiamente, embora de maneira radical, invalidando as sabedorias existenciais usadas até então e demandando uma profunda revisão e reforma das estratégias de vida”.*

(BAUMAN, Zygmunt. *Vidas líquidas*. São Paulo: Zahar Editor, 2007, p.56).

## INTRODUÇÃO

O debate em torno das políticas afirmativas situa-se no campo temático das políticas públicas voltadas à educação, o que, por sua vez, implica considerar o papel que o Estado, resultado de um construto da Modernidade<sup>447</sup>, desempenha no contexto contemporâneo do sistema capitalista.

Para tanto, apresentar-se-á uma breve exposição da principal teoria que procurou analisar o fundamento de legitimidade do Estado, a denominada teoria contratualista na vertente jusracionalista. A análise revela-se essencial à compreensão de sua influência e relevância, no que tange ao pensamento político-jurídico da Modernidade, sua emancipação progressiva face à moral e à religião,

---

<sup>447</sup> Entende-se neste trabalho como Modernidade, o período histórico que teve início com o fim do renascimento e se prolonga até os dias atuais. Alguns autores pontuam o início da Modernidade a partir do século XVII, não obstante, parece mais adequado compreender o início da modernidade a partir do século XVIII, tendo em vista que, foi nesse século que se corporificou o denominado projeto da modernidade e se consolidou as significativas transformações na sociedade com o advento da economia capitalista e do Estado Moderno. Importante ainda esclarecer, que para diversos teóricos o momento atual é denominado de pós-moderno, vez que, se configura um novo momento histórico. De outra feita, para outros, o que se vivencia hoje, é apenas uma crise do modelo da Modernidade, demandando novas propostas teóricas e práticas voltadas à reconstrução desse modelo. No entanto, se a história se caracteriza por um devir permanente, então, a Modernidade ou a Pós-modernidade não constitui o “fim da história”, senão a necessidade de se delinear um novo “pacto social”.

assim como, à separação da esfera pública e privada, e a afirmação econômica da sociedade moderna, a partir do contrato social.

Outrossim, buscar-se-á abordar o advento do Estado Moderno e sua relação com a consolidação do modo de produção capitalista, bem como as influências desse modelo de Estado na formação e ampliação dos direitos representativos de cidadania, quais sejam, os direitos civis, políticos e sociais.

Nesse contexto, a adequada compreensão do papel do Estado requer ainda, a consciência de que o surgimento da Modernidade foi perpassado na seara político-econômica pelo advento da economia de mercado, que alterou significativamente o modo das relações sociais entre os indivíduos e com o mundo social, instaurando uma nova estruturação social, definida a partir do modelo da lógica da acumulação do capital.

Nos sistemas capitalistas, existem basicamente, dois mecanismos através dos quais os recursos escassos são alocados, a saber, o mercado e o Estado. No mercado, os recursos produtivos são alocados por seus proprietários e o consumo se distribui de modo descentralizado. O Estado também atua como agente alocador e distribuidor de recursos produtivos, não obstante, pode também “regular os custos e benefícios relativos, associados a decisões privadas”.<sup>448</sup>

Nesse sentido, considera Polanyi, com o surgimento da economia de mercado, a sociabilidade passou a ser definida a partir dos balizamentos do capitalismo.<sup>449</sup> Após a derrocada do Estado Social no mundo, a lógica do mercado pautada na eficiência passou a colonizar as esferas sociais, havendo uma transposição da racionalidade do mercado à atuação estatal.

<sup>448</sup> Segundo ensina Adam Przeworsky, o capitalismo é um “sistema em que recursos escassos são privadamente apropriados”, sendo ínsita ao próprio sistema a tensão entre o mercado e o Estado. PRZEWORKSKY, A. **Estado e economia no capitalismo**. Tradução de: FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995, p. 7.

<sup>449</sup> POLANYI, K. **A grande transformação**. 2. ed. Tradução de: WROBEL, Fanny. Rio de Janeiro: Campus, 2000. Nesse sentido, Robert Castel ensina que, a face contemporânea do capital molda e estrutura o social atualmente, quer seja promovendo vínculos ou desfazendo maneiras de associar-se, “fomentando desfiliação social”. O social faz a intermediação entre os determinantes econômicos e o campo da política, por conseguinte, diz respeito ao campo das tensões e fraturas sociais, ocasionados pela conflitualidade ontológica entre o capital e o trabalho. Portanto, a leitura da história das relações sociais, segundo Castel, encontra-se “eternamente ameaçada de ruptura social entre os detentores das “comodidades” e os que são privados da própria possibilidade de conquistá-las – o que se chama hoje a “exclusão”. O outro esquema que percorre a organização das relações sociais é o de uma solidariedade que conserva a continuidade através das diferenças e a unidade de uma sociedade pela complementaridade das posições ocupadas pelos diferentes grupos”. CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 9. ed. Tradução de: POLLETTI, Iracy D. Petrópolis: Vozes, 2010, p. 458.



Desse modo, as políticas públicas antes fundadas numa concepção de eficácia ou de justiça, passam a ser regidas a partir dessa concepção ou racionalidade, ou seja, a racionalidade do menor custo e maior resultado, por conseguinte, o fundamento de legitimidade das políticas públicas estaria na eficiência ou no economicismo de tais políticas.<sup>450</sup>

Não obstante, a tensão permanente entre mercado e o Estado exponencia-se em regimes democráticos, posto que, o mercado opera como um mecanismo em que agentes individuais decidem alocações com bases nos recursos que possuem, sendo estes sempre desigualmente distribuídos. Assim, as distribuições de consumo engendradas pelo mercado “devem ser sistematicamente diferentes daquelas coletivamente preferidas”.<sup>451</sup>

De outra feita, a racionalidade democrática pode expressar demandas quanto à alocação de recursos não próprios e que implique uma distribuição do consumo mais igualitária, vez que a “democracia oferece uma oportunidade de obter reparação por meio do Estado àqueles que são pobres, oprimidos ou miseráveis em consequência da propriedade privada dos recursos produtivos”.<sup>452</sup>

Pretende-se analisar, ainda, o fenômeno da globalização econômica e a teoria econômica denominada neoliberalismo, com vistas a compreender os seus efeitos no declínio do Estado-nação, assim como suas consequências negativas na esfera política e na seara jurídica.

O presente capítulo visa ainda, discutir acerca do papel legitimador do Estado nesse contexto de mundialização econômica e de neoliberalismo presentes na contemporaneidade<sup>453</sup>, ou seja, em um contexto, no qual, o Estado passa a ser mero “agenciador” de negócios do mercado internacional.

Assim, quando o espaço público se “transnacionaliza”, ocorre uma considerável perda do poder político e um declínio da participação política, mediante o distanciamento dos cidadãos do centro decisório. O cidadão assume a condição de consumidor, há o reforço da adoção de comportamentos egoístas que induzem

---

<sup>450</sup> Segundo ensina Adam Przeworsky, o capitalismo é um “sistema em que recursos escassos são privadamente apropriados”, sendo ínsita ao próprio sistema a tensão entre o mercado e o Estado. PRZEWORSKY, A. **Estado e economia no capitalismo**. *Op.cit.*, p. 7.

<sup>451</sup> *Ibid.*

<sup>452</sup> *Ibid.*, p. 7-8.

<sup>453</sup> As políticas neoliberais buscam a partir de um conjunto de medidas reduzir o papel do Estado em prol do mercado, preconizam a diminuição ou supressão das tutelas estatais na seara social, constituindo-se, por consequência, num âmbito de defesa do livre mercado.

ao rompimento dos elos da solidariedade social, resultando em fragmentação da sociedade.<sup>454</sup>

Do mesmo modo, ocorre um esvaziamento dos direitos políticos e uma dissipação dos direitos sociais em face da redução da atividade estatal, reforçando cada vez mais, o quadro de pobreza estrutural e exclusão social.<sup>455</sup>

Procurar-se-á evidenciar os aspectos nefastos do enfraquecimento da esfera pública estatal no âmbito do mundo globalizado, enquanto *locus* da participação política e da conquista e garantia dos direitos de cidadania, em decorrência da supremacia da economia sobre a política, enfatizar-se-á, por conseguinte, a necessidade de se resgatar a primazia da política, especialmente, sobre o âmbito econômico.<sup>456</sup>

Nessa perspectiva, analisar-se-á ainda, os efeitos do neoliberalismo e da globalização econômica, no que tange à reforma do Estado brasileiro, empreendida, notadamente, a partir da década de 1990, evidenciando a mudança de atuação estatal em relação às políticas públicas ligadas às áreas sociais, em especial à educação.<sup>457</sup>

Tendo em vista que, a elaboração de sistemas de políticas públicas sociais responde a uma necessidade de viabilização do capitalismo, da mesma maneira está confrangido pelas contradições entre o trabalho e o capital.

Com efeito, é no marco do campo social que as políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos sociais, especialmente, a educação, problematizam os modos de organização da sociedade, sendo responsável em produzir e reproduzir as desigualdades ou vulnerabilidades<sup>458</sup>.

<sup>454</sup> LIMA, A. L. C. de. **Globalização econômica, política e direito**: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 23.

<sup>455</sup> *Id.*

<sup>456</sup> Partilha-se o entendimento da cientista política belga Chantal Mouffe, no tocante à imprescindibilidade do desenvolvimento completo das potencialidades da liberdade e autonomia individual a partir da dissociação e do resgate do liberalismo político da sua associação com o liberalismo econômico. Para a autora, a radicalização e o aprofundamento da revolução democrática passa pelo rompimento com o racionalismo, o individualismo e com o universalismo. MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Tradução: SIMÕES, Ana Cecília. Revisão científica: ROSA, Joaquim Coelho. Lisboa: Gradiva, 1996, p. 18.

<sup>457</sup> Destacam-se ainda, as áreas da saúde e previdência.

<sup>458</sup> Vulnerabilidade, aqui é entendida, como toda situação ou vivência de desvantagem histórica, econômico-social, e cultural passada e presente. Nesse sentido, menciona-se, a noção de vulnerabilidade, de Jayme Benvenuto Lima Júnior, no âmbito dos direitos humanos civis e políticos, pode ser atribuída, *v.g.*, a situações de exercício da cidadania por parte de homossexuais e mulheres; enquanto no âmbito dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais, a vulnerabilidade pode referir-se às situações de violações ao direito à saúde, à terra, à moradia, à educação. O autor ainda esclarece que, a noção de vulnerabilidade de certos grupos,

É, portanto, no bojo das vulnerabilidades, engendradas historicamente na seara político-econômica, que o Estado é demandado a intervir atualmente, de diversas maneiras, dentre as quais estão as políticas de cotas raciais para acesso ao ensino superior pelos afrodescendentes.

Por fim, enfatizar-se-á à luz da teoria capacitaria do indiano Amartya Sen, que as ações afirmativas<sup>459</sup>, na modalidade de cotas raciais, revelam-se mecanismos eficazes e legítimos à melhor distribuição do recurso educação, possibilitando o acesso aos afrodescendentes ao ensino superior, imprescindível ao melhor desenvolvimento, não somente em termos de capital humano, mas também em termos de desenvolvimento humano.

## 2.1 ESTADO

### 2.1.1 ORIGENS E DELINEAMENTOS DO ESTADO ATÉ O ADVENTO DO ESTADO MODERNO OCIDENTAL

Diversas foram as doutrinas ou teorias que buscaram explicar e eventualmente justificar o fenômeno da organização política ou o fenômeno estatal. Desde os períodos da Antiguidade até a contemporaneidade, com diferentes concepções e diferentes impactos tanto na concepção quanto na legitimidade do Estado.<sup>460</sup>

---

representa uma alternativa às tradicionais categorizações de “excluídos” ou “empobrecidos”, que ao enfatizarem aspectos estritamente econômicos, em detrimento de aspectos de ordem sociocultural, não dão conta de compreender as “discriminações sofridas por grupos economicamente incluídos (pelo menos em parte), [...] como minorias sexuais e certas minorias étnicas (como os judeus)”. LIMA JÚNIOR, J. B. **Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 90-92. Evidencia-se que todas estas situações engendram um quadro de vulnerabilidade em relação a determinadas indivíduos ou grupos, de modo a exigir, ao mesmo tempo, e inclusive, justificar uma intervenção artificial, especialmente, estatal consistente na instituição de mecanismos compensatórios ou redistributivos. No tocante à irredutibilidade do conceito de vulnerabilidade aos aspectos de classe ou estritamente econômicos, Boaventura de Souza Santos, explica que “os novos movimentos sociais”, reivindicam demandas que extravasam as relações de produção, “não atingem especificamente uma classe social, e sim grupos sociais transclassistas ou mesmo a sociedade no seu todo”. SANTOS, B. de S. **Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2008, p. 258.

<sup>459</sup> Tal argumento será melhor desenvolvido no capítulo 4 do presente estudo.

<sup>460</sup> Alguns autores consideram o Estado como um fenômeno que diz respeito à Modernidade. Apontar a origem do Estado torna-se uma tarefa controversa e complicada, haja vista, a escassez de elementos históricos precisos e seguros descritivos acerca desse momento. Por conseguinte, as teorias que procuram responder muitas das perguntas, que desde muito acompanharam a humanidade, acerca da origem do Estado, de como e por qual finalidade os

A partir da experiência europeia após o século XVII, impõe-se no mundo ocidental como uma realidade hegemônica, um tipo específico de Estado baseado em uma justificativa racional, o denominado Estado Moderno. Nesse contexto, desenvolvem-se as condições históricas necessárias para sustentar que a origem do poder está nos indivíduos, que, “reunidos formam um povo e, organizados em sociedade, dão vida a um corpo político, ao Estado”.<sup>461</sup>

Nesse passo, a busca pela liberdade individual forjou transformações nas relações sociais. A liberdade individual, como ponto de referência para a organização social, funcionou como plataforma de contestação ao poder medieval, justificado pela origem divina e firmado pela fé. Desse modo, com a libertação da

---

homens o organizaram, encontram-se na maioria das vezes, alicerçadas em hipóteses. CREVELD, M. V. **Ascensão e declínio do Estado**. Tradução: SIMÕES, J.S.; Revisão da trad.: VIEIRA, S.; Revisão téc. ARAÚJO, C.A. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 01. Martin Van Creveld ensina, que o Estado é uma invenção relativamente recente, tendo em vista que, na maior parte do decorrer histórico, especialmente, na pré-história, existiam governos, mas não havia Estados, existia então, agrupamentos, assembleia ou comunidade de homens convivendo sob um conjunto de leis comuns. As primeiras formas de organização mencionadas, as tribos sem governantes, são denominadas ainda, de sociedades segmentadas ou acéfalas, ou sociedades simples, incluíam ainda as chamadas sociedades em bandos. Um de seus traços principais era o fato de que o governo iniciava e terminava dentro da família estendida, clã ou linhagem. Assim, toda a autoridade em termos de relações sociais institucionalizadas era definida exclusivamente pelo parentesco sendo este, o elemento primordial na formação da estrutura social. Dentro da família, a posição do indivíduo era dada pelo sexo, idade e pelo casamento. Além da autoridade que funcionava dentro da família estendida, na ausência de uma autoridade institucionalizada, as sociedades em questão, eram geridas por líderes e seus seguidores, através de unidades operantes, chamadas confrarias ou associações de homens, formadas de maneira hereditária. *Ibid.*, p. 2-17. A esfera jurídica organizava-se a partir dos costumes, ou seja, um número indeterminado de regras não escritas, advindas em parte da religião, e alcançavam todos os aspectos da vida, dos costumes sexuais à partilha da herança, não existindo, desse modo, a diferenciação atual entre a esfera privada e a esfera pública. O antropólogo Evans-Pritchard produziu um das descrições mais completas acerca dessas sociedades sem governantes, ao descrever a tribo dos *Nuer* na África Oriental. Ver PRITCHARD, E. **The Nuer**. Oxford: Oxford University Press, 1940. Com efeito, prevalecia a ausência de qualquer distinção entre a esfera pública e a esfera privada. Assim, havia uma confusão entre o público e privado e a o Estado não era compreendido como uma entidade abstrata distinta de suas autoridades e de seus cidadãos. Tal concepção se fez presente no pensamento Pré-Moderno dessas sociedades, independentemente de seu grau de desenvolvimento, engendrou como visto diversas consequências políticas, sociais e econômicas. A baixa densidade demográfica, a propriedade comum dos meios de produção – terras, florestas e água –, e a relativa igualdade em termos econômicos, dificultavam a especialização e a divisão do trabalho, estava baseada na idade e no sexo. O desenvolvimento tecnológico permanecia no nível necessário a subsistência. Eram sociedades predominantemente rurais cuja maioria da população, com exceção de uma casta superior hereditária, dedicava-se integralmente a atividade agrária. A religião, tendo em vista ausência de Estado enquanto persona jurídica autônoma da pessoa de seus cidadãos legitimava o exercício da propriedade atribuída a divindades invisíveis, o que em parte explica seu papel proeminente da Igreja, após a queda do império carolíngio na Europa Ocidental. CREVELD, M. V. **Ascensão e declínio do Estado**. *Op.cit.*, p. 5; 65; 82-83.

461

COSTA, L. C. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. *Op.cit.*, p. 27.

razão dos domínios divinos, o poder do Estado foi justificado como um ato da vontade humana.<sup>462</sup>

Tal contexto histórico permitiu a declaração de que “soberano é o povo que legitima o poder do Estado e que o governo é o funcionário do povo”.<sup>463</sup> Essa concepção sobre o Estado explicita o espírito da época, e o processo de transformações vivido pela sociedade europeia no século XVIII.<sup>464</sup>

O Estado Moderno Ocidental encontra-se, portanto, estruturado a partir de algumas características centrais, a saber: a ideia de soberania do poder, autônomo, independente e estruturado racionalmente; a legitimidade do poder fundado no construto do contrato social; e a distinção entre a esfera pública e a esfera privada.<sup>465</sup>

A soberania expressa a independência do poder do Estado, já que não há outro poder que lhe seja superior. A soberania constituindo-se um atributo de poder, deve ser exercida sobre um território determinado e sobre uma população que o constitui.<sup>466</sup>

Assim, se constituiu o Estado-nação, a partir da delimitação de um território ocupado por uma população e com um sistema de poder organizado soberanamente. O reconhecimento da soberania nacional demandou um âmbito de relações supranacionais, originando as relações e acordos internacionais que legitimam o poder de cada Estado-nação.<sup>467</sup>

<sup>462</sup> David Held assevera que as características mais relevantes do Estado Moderno são as seguintes: Territorialidade; controle dos meios de violência; estrutura impessoal de poder e por fim a legitimidade. Quanto à legitimidade o autor coloca que “quando se desafiaram e corroeram as prerrogativas do ‘direito divino’ ou o ‘direito estatal’, os seres humanos, como ‘indivíduos’ e como ‘povos’, começaram a conquistar um lugar na ordem política como ‘cidadãos ativos’. A lealdade dos cidadãos se converteu em algo que deveriam conquistar os Estado modernos: invariavelmente isto implicou a pretensão do Estado no que diz respeito a legitimar-se para refletir e/ou representar as perspectivas e interesses dos cidadãos”. HELD, D. **La democracia y el orden global: del Estado modern al gobierno cosmopolita**. Barcelona: Paidós, 1997, p. 71-72.

<sup>463</sup> COSTA, L. C. **Os impasses do estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil**. *Op.cit.*, p. 27. Nesse sentido ainda, LIJPHART, A. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Tradução: FRANCO, Roberto. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008, p. 17.

<sup>464</sup> A justificativa do poder do Estado a partir da defesa do poder da vontade do homem em detrimento do poder divino foi bem desenvolvida na teoria contratualista de Jean-Jacques Rousseau.

<sup>465</sup> COSTA, L. C. **Os impasses do estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil**. *Op.cit.*, p. 28. Ainda, CHEVALLIER, J. **O Estado pós-moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 13-15.

<sup>466</sup> COSTA, L. C. **Os impasses do estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil**. *Op.cit.*

<sup>467</sup> *Ibid.*, p. 29.

A partir do século XVIII, na Europa ocidental, e após em todo o resto do mundo, a organização social humana caminhou para o estabelecimento do Estado-nação, baseado na ideia de soberania dos povos.<sup>468</sup>

Portanto, o Estado Moderno organiza-se como poder soberano exercido dentro de uma delimitação territorial e com referência a um agrupamento de pessoas que constitui a nação, definindo as esferas pública e privada distintas e com atribuições específicas, porém inter-relacionadas.

Assim, Estado é colocado idealmente como o âmbito no qual se pactua acerca dos interesses coletivos, o bem comum, constituindo a esfera pública<sup>469</sup>. Por outro lado, a sociedade civil revela-se como o âmbito de defesa dos interesses privados e individuais, constituindo a esfera privada.<sup>470</sup>

A relação entre a esfera pública e a esfera privada ocorre de modo complexo na dinâmica política da Modernidade, tendo em vista que os interesses privados são “apresentados à esfera pública, exigindo o reconhecimento de suas demandas. A esfera pública, por sua vez, necessita do apoio político dos cidadãos e da base de sustentação do poder que se situa na sociedade civil”.<sup>471</sup>

Destaca-se nesse contexto, o desafio de delinear o bem comum numa sociedade de não-iguais o que culminou no debate entre igualdade e liberdade, se estabelecendo apenas uma igual liberdade civil e posteriormente uma igual liberdade política entre os indivíduos, sem estendê-la ao plano da vida material.<sup>472</sup>

Nessa toada, cabe destacar que a legitimidade do contratualismo moderno centrava-se na liberdade individual e na igualdade formal entre os indivíduos, que são profundamente desiguais na vida social. A desigualdade material é escamoteada pela pretensa igualdade formal e abstrata.

A discussão sobre o processo de constituição do Estado Moderno é bastante complexa, sendo importante destacar não só os aspectos de sua delimitação

<sup>468</sup> As peculiaridades e a formação do Estado-nação serão melhor analisadas em item 2.2 subsequente.

<sup>469</sup> A esfera pública refere-se à finalidade do Estado, a ideia de bem comum. COSTA, L. C. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. *Op.cit.* ; LIJPHART, A. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. *Op.cit.*, p. 18.

<sup>470</sup> COSTA, L. C. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. *Op.cit.*

<sup>471</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>472</sup> Lúcia Cortes ensina que a liberdade individual “logo se apresentou como o livre direito de propriedade, subordinando os interesses coletivos à lógica da defesa do interesse privado. A esfera pública nasceu cindida pela contradição elementar da sociedade capitalista, sua divisão em classes e os antagonismos entre capital e trabalho”. *Ibid.*, p. 29.

territorial, população e poder político, mas é preciso ainda considerar a “organização da estrutura produtiva, as relações entre as classes sociais, a ordem jurídica e a inserção de cada país no mercado mundial”.<sup>473</sup>

Nessa perspectiva, a sociologia compreensiva de Max Weber ao analisar o fenômeno da política adquire uma importância heurística quando evidencia que o monopólio do exercício legítimo da violência se constitui em característica essencial do Estado Moderno.<sup>474</sup>

Pode-se afirmar, que o Estado passou a ser compreendido como uma estrutura burocrática, especialmente, a partir das análises weberianas que buscou ressaltar alguns de seus aspectos fundamentais: o uso legítimo da força exercida num determinado território, a estrutura burocrática do funcionamento estatal e o tipo de autoridade do governante.

Segundo as considerações do sociólogo alemão, o Estado Moderno pode ser considerado essencialmente uma associação humana compulsória que organiza com êxito a dominação a partir do monopólio do uso legítimo da força física como meio de domínio dentro de um território.<sup>475</sup>

Weber destaca que o Estado, assim como, as instituições políticas que lhe precederam historicamente configura-se numa “relação de homens dominando homens, relação mantida por meio da violência legítima, isto é, considerada como

---

<sup>473</sup> Nesse sentido Raymundo Faoro explica como as colônias, embora tendo alcançado soberania política, a delimitação do seu território e sua população, transformaram-se em Estados subordinados aos países centrais: “os movimentos de libertação nacional do século XIX, na América Latina, recriaram o quadro de dependência econômica a partir de transformações políticas que mantiveram inalteradas as bases internas da sociedade, o padrão de desigualdade entre as classes, o poder político centrado nas elites patrimonialistas e a subordinação externa. FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 13. ed. São Paulo: Globo, 1998, p. 40.

<sup>474</sup> Nesse contexto, ensina Cortes da Costa, que na “América Latina, os governos autoritários fizeram uso da força e da repressão o instrumento privilegiado para governar”. COSTA, L. C. da. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. *Op.cit.*, p. 41.

<sup>475</sup> WEBER, M. **Ensaio de Sociologia**. Tradução de: DUTRA, Waltensir. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 2002. *Ibid.*, p. 59. Ainda, WEBER, M. **Economia e Sociedade**. Tradução: BARBOSA, Regis; BARBOSA, Karen Elsabe. Brasília: Editora da Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: 1999, p. 525-526. O sociólogo explica ainda, os meios ou fundamentos de legitimidade da dominação estatal, a saber: a dominação tradicional, a dominação carismática e a dominação legal-racional. Interessante frisar, as considerações Weberianas no tocante ao paralelo entre a desapropriação dos proprietários dos estamentos dos meios administrativos, empreendida pelo príncipe, e o desenvolvimento da empresa capitalista através da desapropriação paulatina dos produtores autônomos. WEBER, M. **Economia e Sociedade**. *Ibid.*, p. 526-528.

legítima”<sup>476</sup>. O autor sublinha ainda, que o Estado se constitui por meio da dominação de homens sobre homens podendo ser legitimado de diferentes formas “nunca puras em si”.<sup>477</sup>

Nesse contexto, enfatiza Weber que “para manter um domínio pela força são necessários certos bens materiais, tal como ocorre com uma organização econômica”.<sup>478</sup> Visando alcançar tal finalidade, o Estado “combinou os meios materiais de organização nas mãos de seus líderes, e expropriou todos os funcionários autônomos dos estamentos, que antes controlavam esses meios por direito próprio”.<sup>479</sup>

Weber acrescenta que o fundamento econômico decisivo à organização estatal, nas esferas política, militar, cultural, e à economia capitalista privada, ocorreu mediante a separação do trabalhador dos meios materiais da empresa.<sup>480</sup>

Assim, evidencia o autor que o desenvolvimento do Estado Moderno ocorreu a partir da ação do governante, sendo este, o responsável por abrir

[...] o caminho para a expropriação dos portadores autônomos e ‘privados’ do poder executivo que estão ao seu lado, daqueles que possuem meios de administração próprios, meios de guerra e organização financeira, assim como os bens politicamente usáveis de todos os tipos. A totalidade do processo é um paralelo completo ao desenvolvimento da empresa capitalista através da expropriação gradativa dos produtores independentes. Por fim, o Estado moderno controla os meios totais de organização política, que na realidade se agrupam sob um chefe único. Nenhuma autoridade isolada possui, pessoalmente, o dinheiro que paga, ou os edifícios, armazéns, ferramentas e máquinas de guerra que controla.<sup>481</sup>

<sup>476</sup> WEBER, M. **Ensaio de Sociologia**. *Op.cit.*, p.56; CREVELD, M. V. **Ascensão e declínio do Estado**. *Op.cit.*, p. 223. Já durante a primeira metade do século XVIII, toda a estrutura da guerra, que até então era baseada em motivações pessoais, começava a mudar na direção do “Estado” impessoal. CREVELD, M. V. *Ibid.*, p. 227. Nesse momento ainda, se dá a separação entre a sociedade civil e as forças armadas, que a partir de então, são uniformizadas, disciplinadas, munidas de estrutura bélica e passam a pertencer ao Estado. Também ocorre a separação entre as forças armadas e a polícia, o outro braço armado do futuro Estado Moderno. CREVELD, M. V. *Ibid.*, p. 233-234; p. 294. A Inglaterra foi o primeiro país a adotar explicitamente o direito à inviolabilidade da propriedade privada como um de seus pilares, após a Revolução Gloriosa de 1688. Seguida dos Estados Unidos da América, quando estes adotaram sua Constituição, e pela França, em 1789, na Declaração dos Direitos do Homem. CREVELD, M. V. *Ibid.*, p. 193.

<sup>477</sup> O poder pode ser tradicional, carismático e legal (baseado na validade de um estatuto legal e numa competência positiva). WEBER, M. **Economia e Sociedade**. *Op.cit.*

<sup>478</sup> WEBER, M. **Ensaio de Sociologia**. *Op.cit.*, p. 57.

<sup>479</sup> *Ibid.* p. 59. Nesse sentido ainda, WEBER, M. **Economia e Sociedade**. *Op.cit.*, p. 525-526.

<sup>480</sup> Ou seja, “dos meios de produção na economia, dos meios bélicos no exército, dos meios administrativos materiais na administração pública, dos meios de pesquisa no instituto universitário e no laboratório, e dos meios monetários em todos esses casos [...]”. WEBER, M. **Economia e Sociedade**. *Ibid.*, p. 530.

<sup>481</sup> WEBER, M. **Ensaio de Sociologia**. *Op.cit.*, p. 58.



Portanto, revelou-se essencial ao delineamento do conceito de Estado Moderno, a separação completa entre o quadro administrativo, os funcionários administrativos e os trabalhadores, em relação aos meios materiais de organização administrativa<sup>482</sup>.

Weber ensina ainda, que “aqui começa a maior parte da evolução moderna e vemos com nossos próprios olhos a tentativa de estabelecer a expropriação desse explorador dos meios políticos e, portanto, do poder político”.<sup>483</sup>

Entretanto, a administração contínua demanda um domínio organizado que exige que o comportamento humano seja condicionado à obediência para com os que pretender ser os “portadores dor pode legítimo. [...] em virtude da obediência, o domínio organizado [...] exige o controle do quadro de pessoal executivo e os implementos materiais da administração”.<sup>484</sup>

Max Weber enfatiza, que devido à expansão burocrática com o passar do tempo começou-se a ser exigido dos funcionários que executassem suas funções, segundo regras preestabelecidas, com vistas a garantir uma uniformidade, uma regularidade e um *standard* mínimo de competência.<sup>485</sup>

Tal profissionalização contribuiu para o fortalecimento da classe dos burocratas, “descobriu-se que quanto mais centralizado fosse o governo, mais indispensáveis eram os funcionários que o administravam em nome do monarca”.<sup>486</sup> Assim, quanto mais centralizado e forte fosse o aparelho burocrático necessário a garantir o governo, mas ele tendia a subtrair o poder das mãos dos governantes e transferi-lo para as suas próprias.<sup>487</sup>

<sup>482</sup> O Estado moderno retirou das mãos dos particulares os meios de manutenção de sua autoridade. Aos homens políticos, representantes do poder, cabe a administração dos meios materiais de gestão e o controle da máquina administrativa. WEBER, M. **Ensaio de Sociologia**. *Op.cit.*, p. p.57-58. Os políticos exercem suas atividades de duas formas – ou se vive para a política ou se vive da política – diferenciando-se assim os que possuem uma vocação real. p.61.

<sup>483</sup> WEBER, M. **Ensaio de Sociologia**. *Ibid.*

<sup>484</sup> *Ibid.*, p. 57. A expressão “burocracia” foi criada pelo filósofo francês, especialista em assuntos administrativos e econômicos Vincent Gournay em 1765. Segundo Gournay tratava-se ironicamente de uma quarta forma de governo, além das três definidas por Aristóteles, isto é, monarquia, aristocracia e democracia. Vincent Gournay também foi o inventor do termo *laissez faire*. CREVELD, M. V. **Ascensão e declínio do Estado**. *Op.cit.*, p. 193.

<sup>485</sup> WEBER, M. **Ensaio de Sociologia**. *Op.cit.*, p. 138-170. Ainda, WEBER, M. **Economia e Sociedade**. *Op.cit.*, p. 530 e ss.

<sup>486</sup> CREVELD, M. V. **Ascensão e declínio do Estado**. *Op.cit.*, p. 192. Tais funcionários, que nos séculos anteriores, tinham-se comportado como homens do rei, “começavam a se considerar servidores de um Estado impessoal”. p. 193.

<sup>487</sup> *Ibid.*, p.200.

No particular, Weber afirma que “a estrutura burocrática vai de mãos dadas com a concentração dos meios materiais de administração nas mãos do senhor”.<sup>488</sup> Desse modo, o período em questão caracterizou-se, sobretudo, pela criação do instrumental que propiciou ao Estado<sup>489</sup> eliminar diversos intermediários e aumentar seu poder sobre os cidadãos. Tal processo, de deu, através da demarcação de fronteiras, delineamento de mapas e levantamento demográfico, de propriedades, de produção e de rendas.

Nessa perspectiva, o autor sublinha que a razão fundamental do progresso da organização burocrática vincula-se a sua superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma de organização.

Assim, em comparação com todas outras formas de administração em termos de “precisão, velocidade, clareza, conhecimento dos arquivos, continuidade, discrição, subordinação rigorosa, redução do atrito e dos custos de material e pessoal [...] a burocracia treinada é superior”.<sup>490</sup>

Max Weber acrescenta, que principalmente a economia mercantil capitalista exige uma burocracia capaz de executar suas tarefas de maneira precisa, clara, contínua e ágil, o “ótimo desse tempo de reação só é alcançado normalmente através de uma rigorosa organização burocrática”.<sup>491</sup>

Por conseguinte, o desenvolvimento da moderna função pública exige funcionários “qualificados” “*sine ira et studio*” (sem ressentimentos e preconceitos) que possam levar adiante a gestão institucional.<sup>492</sup> A base dessa qualificação é a racionalização crescente do mundo e a divisão social do trabalho.

Assim, o Estado Moderno pode ser entendido como uma associação compulsória que organiza a dominação por meio do monopólio do uso legítimo da força física dentro de um território. Com tal intuito, o Estado confiou os meios materiais de organização nas mãos de seus governantes, e expropriou todos os “funcionários autônomos dos estamentos, que antes controlavam esses meios por direito próprio. O Estado tomou-lhes as posições e agora se coloca no lugar mais elevado”.<sup>493</sup>

---

<sup>488</sup> WEBER, M. **Ensaio de Sociologia**. *Op.cit.*, p. 155.

<sup>489</sup> A expressão “Estado” aqui, por nós utilizada, não se refere ao sentido moderno do termo, mas sim ao fenômeno político descrito.

<sup>490</sup> WEBER, M. **Ensaio de Sociologia**. *Ibid.*, p. 150.

<sup>491</sup> *Ibid.*, p. 151.

<sup>492</sup> *Ibid.*

<sup>493</sup> *Ibid.*, p. 59.

Pode-se constatar na medida em que se analisou o Estado Moderno, que o âmago da ideia estatal weberiana centrava-se numa “ordem impessoal legal ou constitucional, delimitando uma estrutura comum de autoridade, que define a natureza e a forma do controle e da administração de uma comunidade determinada”.<sup>494</sup>

No mesmo sentido, Quentin Skinner irá reforçar tal ideia ao apresentar a formação do moderno conceito de Estado:

[...] o passo decisivo deu-se com a mudança da ideia do governante ‘conservando seu estado’ – o que significa apenas que defendia a sua posição – para a ideia de que existe uma ordem legal e constitucional distinta, a do Estado, que o governante tem o dever de conservar. Um efeito dessa transformação foi que o poder do Estado, e não o do governante, passou a ser considerado a base do governo. E isso, por sua vez, permitiu que o Estado fosse fonte da lei e da força legítima dentro de seu território, e como o único objetivo adequado da lealdade de seus súditos.<sup>495</sup>

Por fim, visando propiciar um quadro elucidativo acerca da compreensão do Estado Moderno aduz-se, a partir das suas características até aqui desenvolvidas, a síntese de André-Nöel Roth, segundo o qual, o Estado Moderno emergiu a partir do século XIV, como forma específica de dominação política e ostentava três elementos essenciais que o diferenciavam do feudalismo: I) a separação entre a esfera pública e a esfera privada; II) a dissociação entre o poderio político (poder de dominação legítima legal-racional) e o poderio econômico (posse dos meios de produção e de subsistência); III) separação entre as funções administrativas e as funções políticas.<sup>496</sup>

Visando melhor compreender-se a origem e a legitimidade do Estado faz-se necessário apresentar a teoria ou doutrina denominada contratualista de inspiração jusracionalista. A compreensão acerca das teorizações contratualistas sobre a legitimidade estatal revela-se essencial para o entendimento das condições da transição do estado de natureza para o estado civil, assim como o delineamento e a profundidade do pacto social celebrado, o qual originou e constituiu o Estado.

Ademais, vislumbra-se uma vinculação orgânica entre a teoria contratualista e a formação da sociedade capitalista, tendo o mercado como instância mediadora

<sup>494</sup> HELD, D. **La democracia y el orden global**: del Estado modern al gobierno cosmopolita. *Op.cit.*, p. 60.

<sup>495</sup> SKINNER *apud* LIMA, A. L. C. de. *Op.cit.*, p. 33.

<sup>496</sup> ROTH, A. N. O direito em crise: fim do Estado Moderno? In: FARIA, J. E. (Org.). **Direito e globalização econômica**: implicações e perspectivas. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 16.

das relações sociais, por meio do estabelecimento de contratos entre os indivíduos, pressupondo-os livres e iguais.

## 2.1.2 A ORIGEM E A LEGITIMIDADE DO ESTADO A PARTIR DO CONTRATO SOCIAL

Do conjunto de doutrinas e teorias de explicação ou justificação do Estado existentes<sup>497</sup> uma será destacada da seara do pensamento político jurídico da Modernidade, tendo em vista a sua influência no que tange à afirmação econômica da sociedade moderna.<sup>498</sup> Tal concepção pode ser compreendida num mesmo quadro de análise, isto é, a partir das teorias contratualistas de inspiração jusracionalista.

A partir da Modernidade, os valores que embasavam o Iluminismo refutam as explicações naturalistas e teológicas de justificação estatal, substituindo-as por concepções antropocêntricas e dotadas de racionalismo.<sup>499</sup> Assim, o fenômeno

---

<sup>497</sup> De modo geral, as doutrinas teológicas preponderam na Antiguidade, embora tenham exercido direta ou indiretamente alguma influência por um longo tempo depois, alcançando à Idade Média e excepcionalmente à Modernidade. Tais doutrinas procuram explicar o Estado ou seu equivalente como manifestação da vontade do deus das religiões monoteístas ou do panteão de divindades no politeísmo. Mencionada ideia do político resultado de uma vontade divina sobrenatural encontra-se vinculada, evidentemente, às doutrinas da investidura divina, da natureza divina dos governantes e da investidura providencial, todas elas remetendo à divindade, seja de uma forma ou de outra, a soberania ou o seu exercício. As chamadas doutrinas naturalistas também se revelaram relevantes na Antiguidade, tais doutrinas imbuídas ou não de elementos religiosos, atribuíam a criação de uma organização política a uma necessidade natural humana. Dentro desta concepção pode-se mencionar a ideia aristotélica do *zoopolitikon*. Para as doutrinas tradicionais de inspiração aristotélica, as origens do Estado são sagradas ou sociológicas. O Estado é o complemento do homem, é concebido como um todo orgânico. O Poder estatal tem origens na natureza das coisas e assim a força ganha sua legitimação. O núcleo familiar é a origem do Estado. As *teorias conflitualistas* mostram-se sensivelmente diferentes das anteriores por negarem completamente a explicação voluntarista e racionalista da gênese do Estado, encarando sua origem não a partir de um contrato social, mas nas exigências feitas pelos grupos vencedores aos grupos vencidos após conflitos travados entre ambos. Por outro lado, o Estado nas perspectivas conflitualistas, se traduz em um conjunto de instituições estabelecidas pelo grupo vencedor e impostas mediante a força aos grupos vencidos. Tendo por objetivo estabilizar as relações de dominação política e exploração econômica. As teorias conflitualistas procuravam sustentar suas teses com base na Antropologia, Sociologia e na História, diferentemente dos contratualistas assumidamente hipotéticos.

<sup>498</sup> Pode-se afirmar que as teorias contratualistas possuem alguns traços característicos que permitem agrupá-las em um conjunto, embora as concepções variem bastante de autor para autor, em aspectos importantes e não negligenciáveis.

<sup>499</sup> A corrente teórica que buscou explicar racionalmente a origem e a legitimidade do poder do Estado ganha destaque na Europa a partir do século XVI e influencia desde então o pensamento político ocidental. A tese fundamental da teoria jusnaturalista assenta-se na ideia de que os indivíduos possuem direitos naturais, anteriores ao direito positivo fixado pelo Estado. Não obstante, possa-se encontrar as origens da teoria do direito natural na Antiguidade grega, é na sociedade moderna que suas ideias se transformam em instrumentos de “luta política contra o

estatal não é mais encarado como resultado das forças naturais ou sobrenaturais, mas sim como resultado da vontade, notadamente, da razão humana.

Portanto, o Estado é tido como resultado da razão humana, por oposição a um estabelecimento divino. Em mencionadas teorias, fazem-se presentes elementos comuns, como o racionalismo, o jusnaturalismo, e a ideia de consentimento dos governados.<sup>500</sup> Nessa perspectiva, a grande questão da Modernidade é pensar uma sociedade laica, desencantada, uma sociedade como autoinstituída “sem repousar sobre qualquer ordem exterior ao homem”.<sup>501</sup>

Nas teorias racionalistas de inspiração jusnaturalista, especialmente o contratualismo, o Estado é visto como a antítese do Estado natural.<sup>502</sup> A legitimação do poder se dá, portanto, pelo consenso dos indivíduos.

Um dos principais pontos de destaque das teorias contratualistas reside no fato de constituir-se numa tentativa de legitimar o poder estatal em bases diversas da fé ou da tradição, sobretudo na razão.<sup>503</sup> Parte-se de uma concepção do social atomizada, pensada a partir dos indivíduos encontrando-se o fundamento do poder do Estado no pacto social.

A partir da visão jusnaturalista moderna se fortalecem as teorias contratualistas, que concebem o Estado como a expressão do pacto firmado entre os indivíduos visando assegurar a liberdade e proteger a propriedade.

poder do Estado medieval, por defenderem que os homens possuem direitos que encontram seu fundamento na natureza humana, os quais o Estado não pode violar”. COSTA, L. C. da. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. *Op.cit.*, p. 25-26.

<sup>500</sup> Entretanto, conforme o autor analisado, a concepção de estado de natureza varia bastante, o mesmo se podendo afirmar quanto à concepção do próprio contrato social e de suas implicações sempre objeto de significativas dissensões. Importante frisar que não obstante as teorias contratualistas possuam características comuns, como a passagem do estado de natureza ao estado civil mediante um contrato, o voluntarismo, o racionalismo, a legitimação do Estado e da soberania no consentimento dos governados, diferem consideravelmente em suas variantes.

<sup>501</sup> ROSANVALLON, P. **O Liberalismo econômico**: história da ideia de mercado. Trad.: ROCHA, Antonio Penalves. Revisão Téc.: GUARINELLO: Norberto Luiz. Bauru: EDUSC, 2002, p. 22.

<sup>502</sup> Conforme se depreende da afirmação de Pierre Rosanvallon, “o Estado não é mais derivado como um todo parcial do todo universal harmonioso desejado por Deus. É por si mesmo sua própria fonte e só conhece como fundamento uma reunião de indivíduos, ordenada pelo direito natural, que formam uma comunidade detentora de todo poder sobre si mesma. Esta concepção foi desenvolvida por toda a escola de direito natural que trata os homens como indivíduos autossuficientes, e não mais como seres sociais que são apenas peças de um quebra-cabeça”. *Ibid.*, p. 22.

<sup>503</sup> *Ibid.*

Tal consentimento é dado por indivíduos racionais que, através de um contrato social, passam do estado de natureza para o estado civil.<sup>504</sup>

A teoria política contratualista baseia-se fundamentalmente em três elementos: o estado de natureza; o contrato ou pacto social; e o Estado, sociedade civil ou sociedade política, figurando o indivíduo como seu ator principal. Tem como ponto de partida, um suposto lógico, baseado na condição natural do homem, ou seja, o homem é concebido, a partir de uma condição natural – estado de natureza, no qual, enquanto indivíduo desfruta de um poder natural absoluto.

Através da recusa de uma ordem social fundamentada sobre uma lei divina, a própria ideia de sociedade como corpo social, se desagregou progressivamente. Assim, “a desagregação da ordem social tradicional e de suas representações, que vinha se efetuando, lentamente, desde o século 13, acelerou-se no século 17”.<sup>505</sup> Nesse contexto, Pierre Rosanvallon aduz que, foi a partir da centralização no indivíduo e em sua natureza, que se iniciou a problematização da instituição do social.<sup>506</sup>

Nessa perspectiva, importante salientar ainda, que a análise da natureza humana com vistas a fundamentar cientificamente o Estado e a sociedade, também se encontra vinculada a ideia de harmonia do seu funcionamento.<sup>507</sup> Notadamente, através da emancipação do político, afirmar-se-á o protagonismo do indivíduo, “acompanhando a passagem da *universitas à societas*. Ao mesmo tempo em que, a política se autonomiza, o sujeito se distingue do corpo social”.<sup>508</sup>

<sup>504</sup> Lúcia Cortes da Costa assevera há um elemento emancipador na ideia do direito natural e na teoria contratualista, na luta contra o regime feudal, pois, “a luta pela liberdade individual forjou mudanças nas relações sociais. A liberdade individual, como ponto de referência para a organização da sociedade, funcionou como polo propulsor para contestar o poder do Estado medieval, justificado pela origem divina, firmado pela fé e mantenedor de uma sociedade organizada pelos súditos e senhores. Na sociedade moderna, com a libertação da razão pelos domínios da fé, o poder do Estado foi justificado como um ato de vontade humana”. O mesmo se pode afirmar, no que diz respeito, a busca da igualdade como elemento de transformação social na Europa a partir do século XVIII, ainda que inicialmente no plano dos direitos civis. COSTA, L. C. da. **Os impasses do estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil.** *Op.cit.*, p. 28.

<sup>505</sup> ROSANVALLON, P. **O Liberalismo econômico: história da ideia de mercado.** *Op.cit.*, p. 21.

<sup>506</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>507</sup> O que efetivamente permite aos indivíduos viverem em sociedade, as paixões, o interesse, as necessidades ou o mercado. *Ibid.*, p. 22-23.

<sup>508</sup> *Ibid.*

De maneira geral, a concepção de uma transição de um Estado de natureza pré-estatal ao Estado civil, é tida como resultado da razão dos indivíduos e de seu consentimento, mediante um contrato social, que funda a sociedade política.<sup>509</sup>

Entretanto, esse estado natural encerra inconvenientes que, são percebidos por esse homem que é dotado de razão e que, vislumbra uma solução às causas de tais inconvenientes, através de um pacto ou contrato, do qual participam todos os homens com vistas à criação de outro poder, denominado de poder civil ou Estado.<sup>510</sup>

O Estado apresentava-se como uma hipótese e reflexão, um elemento fora e além da perspectiva histórica, não constituindo esta, portanto, um elemento central a sua elucidação conceitual.<sup>511</sup>

O contratualismo compreende o Estado como uma instituição imprescindível à superação dos inconvenientes do Estado de natureza, por conseguinte, não há sociedade sem Estado<sup>512</sup>. Ao fundamentar-se na oposição entre o estado de natureza e a sociedade civil, a sociabilidade entre os homens representada pela sociedade política, constitui-se a partir do contrato.

O estado de natureza é um estado no qual se sobressai à individualidade absoluta, cujos problemas desafiam o ser humano construir relações sociais que tornem sua vida viável e menos adversa. Com efeito, uma das grandes contribuições do contratualismo, além do desenvolvimento de uma teoria racional de Estado, foi trazer para o âmbito humano, a construção de soluções aos dilemas evidenciados no estado natural, ou seja, os instintos, as paixões, e os autointeresses.<sup>513</sup>

<sup>509</sup> *Ibid.*

<sup>510</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>511</sup> ROSANVALLON, P. **O Liberalismo econômico**: história da ideia de mercado.

<sup>512</sup> Uma das diferenças com a teoria hegeliana de Estado reside no fato de que não são os indivíduos que o constituem, mas ao contrário os indivíduos só existem no e através do Estado. Além disso, para o filósofo alemão a chave da compreensão do Estado é a história, o Estado é determinante da história, a racionalidade está no próprio Estado. Uma das questões centrais do seu modelo foi a análise da oposição entre a sociedade civil e a sociedade política, ou seja, uma diz respeito a esfera social que trata dos interesses comunitários, porém privados, outra é a esfera social que se refere aos interesses comunitários e comuns a todos os indivíduos. Assim, o Estado como “universal é a síntese conciliadora das individualidades. O Estado não seria o reino dos interesses particulares, mas o momento de consenso ético e dos interesses gerais, coletivos. A sociedade civil – reino dos interesses particulares e das disputas individuais – seria organizada e guiada pela normatividade ética do Estado”. HEGEL, G. W. F. **Princípios de Filosofia do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 40-41.

<sup>513</sup> Em contraposição ao modelo de concepção política tradicional aristotélico, que compreendia o Estado como uma construção histórica, partindo de esferas menores, família, tribos, para esferas cada vez maiores, a *pólis*, culminando no Estado, que era encarado como a forma mais perfeita de organização social. ARISTÓTELES. **Política**. 3. ed.trad. Introdução e notas: KURY, Mário da

## 2.2 AS PECULIARIDADES DO ESTADO-NAÇÃO E DO MERCADO

Na Modernidade, o Estado foi engendrado também a partir da ideia de Nação, e notadamente a partir do século XIX, dá-se a definição territorial desta forma de organização da sociedade em Estados nacionais. O conceito de Estado moderno encontra-se intimamente ligado a ideia de uma moderna forma de exercício do poder político<sup>514</sup>, exercida em limites territoriais definidos, ou seja, o Estado moderno pode ser compreendido como um espaço político delimitado territorialmente<sup>515</sup>.

Na organização moderna do Estado, o poder soberano é exercido sobre um determinado território e sobre uma determinada população que o constitui. Assim, pode-se afirmar que o Estado-nação se estabeleceu a partir de um sistema de poder organizado de forma soberana<sup>516</sup>, em um território delimitado ocupado por uma população.

O historiador Ernest Renan, ao retratar a história das divisões da Europa desde o fim do império romano e das invasões bárbaras, e sua influência na constituição da França, Alemanha, Inglaterra e Espanha, evidencia, que não é nem a “terra nem a raça”, o que caracteriza estes diversos Estados, mais sim “a fusão das populações que os compõem”.

Tal fusão deu-se de maneira exitosa, sobretudo, por meio da mestiçagem baseada num “esquecimento” de sua origem étnica e de sua língua falada outrora, tendo permitido aos Estados a conquista de uma existência nacional.<sup>517</sup>

Gama. Brasília: Editora UnB, 1997. A doutrina política de Thomas Hobbes contestava esta concepção aristotélica.

<sup>514</sup> Segundo Gerd Bornheim o conceito de Estado afeta visceralmente a própria constituição da cidadania, uma vez que, os dois conceitos nasceram profundamente imbricados. E, acrescenta que, não se deve confundir Estado com governabilidade, pois, há inúmeras formas de governança, contudo, o Estado caracteriza-se por ser uma forma determinada de governo que passa a elaborar de modo inédito, um conceito de si mesmo, atravessando toda uma série de etapas em sua evolução que se estende da monarquia à democracia e aos Estados totalitários. BORNHEIM, Gerd. *Natureza do Estado Moderno*. In: NOVAES, A. (Org.). **A crise do Estado-nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 209.

<sup>515</sup> LIMA, A. L. C. de. **Globalização econômica, política e direito**: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. *Op.cit.*, p. 33; p. 121.

<sup>516</sup> Norberto Bobbio aduz os três atributos da soberania: a irrevogabilidade – pelo fato de que o pacto ser celebrado entre indivíduos (todos os membros da sociedade civil) e o destinatário da submissão (soberano); o caráter absoluto (independência do poder do Estado, pois não há outro poder que lhe seja superior) e a indivisibilidade (dever ser atribuída a uma única pessoa – um único homem ou uma assembleia). BOBBIO, Norberto *apud* LIMA, A. C. de. *Op.cit.*, p. 46-48.

<sup>517</sup> LIMA, A. C. de. **Globalização econômica, política e direito**: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. *Ibid.*, p. 59-60.



Segundo aduz ainda Renan, a Nação seria algo mais do que a expressão de uma vontade de indivíduos reunidos, seria um “ser espiritual”, formado a partir de um processo assimilatório dos diferentes grupos que de algum modo “optaram” por esquecer sua origem, com vistas à formação de uma comunidade.<sup>518</sup>

A ideia de uma “concepção eletiva de nação” teria como marco histórico principal, a Revolução Francesa, a partir do qual se encontraria superado o princípio dinástico pelo princípio da nacionalidade, o qual se expandirá a partir de 1848 por toda Europa.<sup>519</sup>

A partir de então, a organização da sociedade na Europa ocidental e, posteriormente, em todo o mundo, envidou-se para o estabelecimento do Estado-nação, fundado na ideia de soberania dos povos. O reconhecimento da soberania nacional levou a criação de relações internacionais exigindo uma esfera de relações supranacionais, através de acordos que legitimam o poder de cada Estado-nação.

Nessa perspectiva considera Rosanvallon que a homogeneidade do Estado ocorre primeiramente por meio do direito. Portanto, “a unidade do território não é produto de uma geografia natural, resulta antes de tudo da uniformidade e da validade de normas jurídicas”.<sup>520</sup>

Conforme Georg Jellinek observa, o Estado Moderno teve origem a partir da condição de unidade associativa baseada numa Constituição<sup>521</sup>. A ideia de unidade é fruto de uma longa evolução histórica. Portanto, o exercício do poder encontra-se submetido às leis, não obstante, ainda preserve suas prerrogativas advindas da soberania, isto é, sua independência frente aos demais Estados no plano externo, e sua proeminência frente a todos os demais interesses, internamente, ou seja, o monopólio do exercício da força.

Acerca da formação do Estado-nação e do desenvolvimento da sociedade de mercado, Pierre Rosanvallon evidencia que o Estado-nação constitui uma forma particular de bloqueio do espaço pela política, isto é, constitui-se pela produção de

<sup>518</sup> Interessante, que o mesmo pensamento assimilacionista foi implementado no Brasil, no início do século XX, no afã de se construir uma “nação brasileira”.

<sup>519</sup> LIMA, A. L. C. de. **Globalização econômica, política e direito**: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. *Op.cit.*, p. 61.

<sup>520</sup> Nessa esteira o professor francês afirma que, o poder real começou a se consolidar a partir do momento que sua justiça se tornou uma justiça de apelação, “as primeiras instituições estatais foram as cortes de justiça”. ROSANVALLON, P. **O Liberalismo econômico**: história da ideia de mercado. *Op.cit.*, p. 136.

<sup>521</sup> JELLINEK, G. **Teoría General del Estado**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2000, reimp. 2012.

um território, “de um espaço de soberania política homogênea e claramente delimitado”.<sup>522</sup>

Compreendendo a soberania como um atributo do poder, faz-se necessário definir sobre o que (quem) se exerce o poder. No particular, Rosanvallon evidencia que o poder do Estado só tem sentido se é exercido sobre *súditos* e não sobre grupos dotados de certa autonomia.

Assim, para se afirmar não basta ao Estado submeter os príncipes, deve ainda recompor toda a sociedade. Não deve se limitar a produzir um território político homogêneo, desestruturando a geografia heterogênea da organização feudal, deve “territorializar ao seu modo a própria sociedade”.<sup>523</sup>

Acerca da ação do Estado visando à desestruturação das relações sociais feudais, e a afirmação de uma sociedade de mercado, Rosanvallon acrescenta que o Estado

Não parará antes de destruir metodicamente todas as formas de socialização intermediárias formadas no mundo feudal que constituíam comunidades naturais suficientemente importantes na sua dimensão para serem relativamente auto-suficientes: clãs familiares, comunidades aldeãs (que desempenham entre os camponeses o papel da linhagem para os nobres), confrarias, ofícios, partidos, etc. Todos estes grupos, corpos ou ordens, ainda no século 15, faziam que o grupo social de base fosse muito amplo, ultrapassando quase sempre a ‘família’ no sentido moderno do termo.<sup>524</sup>

Com efeito, o Estado só pode se constituir plenamente se propiciar a libertação do indivíduo das suas formas anteriores de dependência e solidariedade, desenvolvendo para tanto, a atomização da sociedade, deve dissolver todos esses lugares para tornar o indivíduo um “filho da sociedade civil”.<sup>525</sup> Assim, a afirmação do Estado Moderno é indissociável da constituição de uma sociedade civil atomizada, fragmentada e indiferenciada.

Nesse passo, a soberania e a distinção entre a esfera pública – defesa dos interesses gerais e do bem comum e a esfera privada – espaço dos interesses individuais, são elementos fundamentais da organização do Estado Moderno.

<sup>522</sup> ROSANVALLON, P. **O Liberalismo econômico**: história da ideia de mercado. *Op.cit.*

<sup>523</sup> *Ibid.*, p. 137.

<sup>524</sup> ROSANVALLON, P. **O Liberalismo econômico**: história da ideia de mercado. *Ibid.*, p. 138.

<sup>525</sup> No movimento desta atomização o Estado pode se afirmar como megaestrutura diferenciada de sociabilidade; tende a igualar a sociedade no sentido de que seu objetivo é impor a todos os indivíduos a mesma fraqueza diante de si.”. *Ibid.*

Com vistas a preparação da sociedade de mercado cuja própria existência do Estado encontra-se intimamente vinculada, Rosanvallon assevera, que a afirmação do Estado acompanha a afirmação de um indivíduo tido como sujeito suficiente, na medida em que seu “esforço para autonomizar a política frente à religião implica igualmente a autonomização do indivíduo em relação às formas de sociabilidade intermediárias”.<sup>526</sup>

A partir da organização do Estado Moderno em bases nacionais, conforme explicações da corrente contratualista, tem a legitimidade do seu poder justificado na necessidade de manter a paz – defesa da ordem social - e na defesa da liberdade individual<sup>527</sup> – vida privada.<sup>528</sup>

Nesse contexto, menciona-se a importante contribuição da teoria da despersonalização do poder na formação da ideia de Estado-nação, baseada, sobretudo, na distinção entre poder constituinte e poder constituído e que exerceu forte repercussão na questão da legitimidade do poder.

Não obstante, a esfera pública como instância dos interesses coletivos (espaço de luta pelo reconhecimento e defesa dos interesses particulares), é constantemente tensionada por estes, sendo-lhe, exigida uma atuação que vise conter e/ou regular os diferentes interesses privados. Segundo Gerd Bornheim, este dilema perpassa todas as crises sociais dos tempos modernos.<sup>529</sup>

A partir da formulação da ideia de Estado-nação, o Estado passa a ser concebido como “organização jurídica da nação”, através da separação entre poder constituinte e poder constituído e da consagração da titularidade do poder constituinte à nação (poder de instituições) e não mais a uma divindade, a uma pessoa sobrenatural ou a um indivíduo.

Nesse contexto, Raymond Aron considera a ideia de Estado-nação uma obra histórica, não sendo, portanto, dados naturais. Todavia, é no âmbito do Estado-

---

<sup>526</sup> *Ibid.*, p. 138.

<sup>527</sup> A liberdade individual logo se mostrou como o livre direito de propriedade, subordinando os interesses do bem comum à lógica da defesa do interesse particular.

<sup>528</sup> O Estado existe para garantir a segurança do indivíduo, que, sem a sua proteção, ficaria à mercê dos ímpetus da liberdade natural, que segundo Hobbes, levaria a um estado constante de guerra civil.

<sup>529</sup> “Como consegue o indivíduo, finalmente alçado à sua própria excelência, fazer de si mesmo uma realidade social?” As tentativas de superação vão concentrar-se no enfrentamento de duas questões fundamentais: o problema do contrato social e o da natureza do Estado. BORNHEIM, Gerd. *Natureza do Estado Moderno*. In: NOVAES, A. (Org.). **A crise do Estado-nação** *Op.cit.*, p. 213-214.

nação que se desenvolverá a matriz da cidadania moderna<sup>530</sup>, uma vez que, a partir deste momento, dar-se-á um incremento da participação política, na conquista e defesa dos direitos.<sup>531</sup> E, a partir de então, os “homens passam a viver nos horizontes do Estado e das leis”.<sup>532</sup>

Por conseguinte, pode-se afirmar que o Estado moderno engendrou, através da democracia representativa, uma ampliação da participação política<sup>533</sup> e um incremento na consolidação de direitos.

Ao mencionar o triunfo do Estado-nação conclui David Held, como sequela da “erosão da autoridade da Igreja e outras proeminentes instituições do passado, a legitimidade das exigências do poder político, ficaram sujeitas à aceitação popular ou democrática”<sup>534</sup>. Assim, ao longo dos séculos XIX e XX, especialmente no último, a democracia se transformou num fator de legitimação dos poderes das instituições estatais e, concomitantemente, serviu de instrumento para controle popular do governo.<sup>535</sup>

Nesse passo, destaca-se que o advento do Estado-nação encontra-se intimamente imbricado ao processo de conquista dos direitos, que posteriormente culminará no advento do Estado Democrático de Direito. Tal processo de consagração das sucessivas gerações de direito vincula-se à origem de ambas as configurações do Estado Moderno, ou seja, o Estado Liberal e o Estado Social.

Por conseguinte, pode-se afirmar que o Estado Moderno engendrou, através da democracia representativa, uma ampliação da participação política e um incremento na consolidação de direitos.

<sup>530</sup> LEFORT, C. Nação e soberania. In: NOVAES, A. (Org.). **A crise do Estado-nação**. *Op.cit.*, p. 57-58.

<sup>531</sup> LIMA, A. L. C. de. **Globalização econômica, política e direito**: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. *Op.cit.*, p. 203.

<sup>532</sup> NOVAES, A. Invenção e crise do Estado-nação. In: NOVAES, A. (Org.). **A crise do Estado-nação**. *Op.cit.*, p. 20. Destaca-se, neste ponto, o conceito de Hegel de Estado, “o Estado é o mundo que o Espírito fez para si; tem, por isso, um andamento determinado, sendo em si e para si, por consequência, há que se venerar o Estado como divino-terreno. E, o que manteria a coesão do Estado, não seria o monopólio da violência exercida por este, mas sim, unicamente o sentimento fundamental da ordem de que todos partilham. BORNHEIM, Gerd. Natureza do Estado Moderno. In: NOVAES, A. (Org.). **A crise do Estado-nação**. *Op.cit.*, p. 219-220.

<sup>533</sup> O sufrágio universal masculino foi conquistado em meados do século XIX. Entretanto, a consagração do sufrágio universal pleno somente se dará no século XX. DAHL, R. A. **Poliarquia**: participação e oposição. Tradução: PACIORNICK, Celso Mauro. 1. ed., 2. reimp. São Paulo: Edusp, 2012, p. 28.

<sup>534</sup> HELD, D. **La democracia y el orden global**: del Estado modern al gobierno cosmopolita. *Op.cit.*, p. 97.

<sup>535</sup> LIMA, A. L. C. de. **Globalização econômica, política e direito**: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. *Op.cit.*, p. 108. Nesse sentido ainda, HIRST, P.; THOMPSON, G. **Globalização em questão**. Petrópolis: Vozes, p. 268-269.

No próximo item, analisar-se-á como se manifestou esse processo de ampliação político participativo e a consolidação dos direitos através de algumas experiências ocorridas no âmbito do Estado Moderno. Procurar-se-á enfatizar as relações entre o Estado e a conquista e defesa dos direitos, não sem antes, consignar que tal processo enfrentou vários momentos de recuos e avanços.<sup>536</sup>

## 2.2.1 O SURGIMENTO DO ESTADO DE DIREITO E O PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO DOS DIREITOS

Pode-se afirmar que o Estado Moderno inicialmente conforma-se as necessidades da burguesia e do capitalismo emergentes<sup>537</sup>. Assim, a partir das bases do pensamento liberal, surge no século XVIII, o Estado Liberal de Direito também conhecido como Estado Burguês de Direito ou simplesmente Estado de Direito.<sup>538</sup>

Assentado nas ideias de soberania do poder, na autonomia fundada no uso da razão, na legitimidade do contrato social e na distinção entre a esfera pública e privada, surge uma forma de Estado, que para além de deter o monopólio do direito encontrava-se ele próprio sujeito à legalidade em sua atuação.<sup>539</sup>

Nesse contexto, reconhecem-se os direitos de natureza civil e política, demarcando o âmbito do privado e do público e assegurando aos indivíduos uma esfera de liberdade intangível ao Estado, ou seja, limitações ao agir estatal ou imunidades em face do Estado.

É preciso sublinhar ainda a imbricação entre o fenômeno jurídico e a política posto que o “direito, dentro do Estado moderno, tem sua gênese na política, eis que

<sup>536</sup> LIMA, A. L. C. de. **Globalização econômica, política e direito**: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. *Op.cit.*, p. 109.

<sup>537</sup> Nesse sentido Max Weber afirma que, o surgimento do Estado moderno é vincula-se essencialmente às necessidades do capitalismo, a saber, a segurança e a previsibilidade jurídicas, manifestadas por um sistema jurídico formal. WEBER, M. **Economia e Sociedade**. *Op.cit.*, p. 518-519.

<sup>538</sup> Conforme assevera Steinmetz, a expressão “Estado de Direito”, mostra-se vaga e ambígua, apresentando-se sob variadas formas nos diversos Estados onde se realizou. Entretanto, pode-se estabelecer um consenso mínimo acerca dos seus elementos formadores, a saber, o reconhecimento dos direitos fundamentais, a separação de poderes, a legalidade administrativa e a independência judicial. STEINMETZ, W. **A vinculação dos particulares a direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2004, p.72.

<sup>539</sup> MIRANDA, J. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo I. Preliminares. O Estado e os sistemas constitucionais. 7. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 83.

nasce nos parlamentos”.<sup>540</sup> Nessa perspectiva, destaca-se a teoria da cidadania<sup>541</sup> concebida por Marshall, haja vista a interlocução que ela apresenta entre a dimensão da participação política e o rol de direitos que a garantem.<sup>542</sup>

O autor identifica na análise histórica da cidadania, três partes, denominando-as elementos: civil, política e social,<sup>543</sup> que representam as conquistas político jurídicas e sociais no bojo do Estado-nação.<sup>544</sup> Conforme as lições de Marshall antes do advento do Estado Moderno, não há uma nítida separação entre os três elementos componentes da cidadania, os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais.<sup>545</sup>

Acrescenta Marshall que a cisão dos três elementos da cidadania pode ser identificada a partir de um lapso de formação de aproximadamente um século entre os mesmos. Assim, afirmaram-se, os direitos civis, no século XVIII, os direitos políticos, no século XIX e os direitos sociais, no século XX.<sup>546</sup>

Os primeiros chamados de direitos civis ou liberdade civis clássicas possuem uma natureza eminentemente negativa, no sentido de que, em regra, constituem direitos limitadores da ingerência do Estado na esfera privada, voltados à garantia dos direitos de propriedade, o direito à vida, à liberdade, e à igualdade, até então concebida nos moldes da igualdade jurídica, consubstanciavam-se em uma

<sup>540</sup> LIMA, A. L. C. de. **Globalização econômica, política e direito**: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. *Op.cit.*, p. 110. Conforme visto, a ligação do Direito enquanto fenômeno político atrelado ao Estado, faz-se presente na concepção sociológica de Max Weber a respeito da formação do Estado Moderno.

<sup>541</sup> Marshall assim define a cidadania, como “um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais em respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser medida”. MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 76.

<sup>542</sup> Abili Lázaro Castro de Lima destaca que a ideia de cidadania encerra em seu bojo, tanto a perspectiva da participação política, quanto o viés jurídico, na medida em que o cidadão “é detentor de direitos conquistados na arena política e nela localiza-se, portanto, o *locus* da conquista e defesa dos direitos”. LIMA, A. L. C. de. **Globalização econômica, política e direito**: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. *Op.cit.*, p. 110.

<sup>543</sup> MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. *Op.cit.*, p. 66.

<sup>544</sup> Destaca-se no contexto que, na medida em que a participação política se ampliou no contexto do Estado moderno, ou seja, quando o espaço político ainda encontrava-se territorialmente delimitado pelas fronteiras do Estado, ocorreu, concomitantemente, o alargamento das conquistas de direitos e da sua defesa. LIMA, A. L. C. de. **Globalização econômica, política e direito**: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. *Op.cit.*, p. 306.

<sup>545</sup> De acordo com Lima, nesse momento, os direitos civis, políticos e sociais encontravam-se fundidos, eis que as instituições encontravam-se mescladas. *Ibid.*, p. 111.

<sup>546</sup> MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. *Op.cit.*, p. 66.

proibição geral de tratamentos discriminatórios e da instituição de privilégios e na garantia<sup>547</sup> de isonomia processual.<sup>548</sup>

Conforme assevera Sarlet, de cunho eminentemente jusnaturalista, as Declarações de Direito do Século XVIII, especialmente, a Declaração Francesa de 1789, consagraram e reconheceram as características da universalidade, inalienabilidade, a inviolabilidade e a imprescritibilidade dos direitos do homem<sup>549</sup>. Inserindo-se tais direitos e garantias, na perspectiva do pensamento liberal burguês de cunho precipuamente individualista e voltado à proteção individual. Observa o constitucionalista que,

[...] a evolução no campo da positivação dos direitos fundamentais, [...], culminou com a afirmação (ainda que não em caráter definitivo) do Estado de Direito, na sua concepção liberal-burguesa, por sua vez determinante para a concepção clássica dos direitos fundamentais que caracteriza a assim denominada dimensão (geração) destes direitos.<sup>550</sup>

Assim, tais direitos civis e garantias de direitos conferem aos seus titulares a possibilidade de exigir primordialmente, um não-agir, uma abstenção do Estado, constituindo *ipso facto*, restrições, limitações ao agir estatal.

<sup>547</sup> Segundo as lições de Canotilho, as “clássicas garantias são também direitos, embora muitas vezes se salientasse nelas o *carácter instrumental* de protecção dos direitos. As *garantias* traduziam-se quer no direito dos cidadãos a exigir dos poderes públicos a proteção dos seus direitos, quer no reconhecimento de meios processuais adequados a essa finalidade”. (destaques no original). CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 396.

<sup>548</sup> Tais direitos encontravam-se positivados nas Declarações de Direito resultantes das Revoluções Liberais do Século XVIII, nomeadamente, Declaração de Direitos da Virgínia de 1776, e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Conforme estabelecido na Declaração dos Direitos da Virgínia, de 1776, no seu art. 1º “Todos os homens nascem igualmente livres e independentes, têm direitos certos, essenciais e naturais dos quais não podem, por nenhum contrato, privar nem despojar sua posteridade: tais são o direito de gozar a vida e a liberdade com os meios de adquirir e possuir propriedades, de procurar obter a felicidade e a segurança”. Declaração da Independência dos Estados Unidos, 1776. In: ATCHABAHIAN, S. **Princípio da Igualdade e Ações Afirmativas**. São Paulo: RCS, 2004, p. 28. Tais direitos, segundo Ingo Sarlet são os chamados direitos de liberdade, direitos de cunho negativo ou direitos de defesa. SARLET, I. W. **Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 6. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 56. Nesse sentido, J.J. Canotilho denomina tais direitos de liberdades de autonomia ou direitos negativos, estando vinculados ao *status negativus*. CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. *Op.cit.*, p. 395.

<sup>549</sup> A nota que distingue tais direitos dos anteriormente consagrados nas declarações inglesas do século XVII refere-se à característica da universalidade e na primazia dos direitos no tocante à oponibilidade em face de todos os poderes públicos. SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. *Op.cit.*, p. 52.

<sup>550</sup> SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. *Ibid.*, p. 53.

Na esteira dos direitos civis advêm os direitos ou liberdades políticas, os quais possuem uma dimensão tanto negativa<sup>551</sup>, quanto positiva<sup>552</sup>, em geral, representam um avanço na afirmação dos direitos, posto que, são oponíveis ao Estado, assim como se constituem em direitos de participação no Estado.

Segundo Marshall a afirmação dos direitos civis foi importante para assegurar a liberdade dos súditos, tendo contribuído sobremaneira para a implementação dos direitos políticos, os quais são entendidos como o “direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo”.<sup>553</sup>

Gilmar Bedin evidencia que tais direitos constituem as denominadas liberdades de participação, ou seja, o sufrágio, o direito à organização de partidos políticos, os direitos de participação democrática direta e semidireta, assim como a capacidade eleitoral passiva.<sup>554</sup> Tais direitos ou liberdades encontram-se, portanto, vinculados ao *status positivus* ou *status activus* do cidadão.<sup>555</sup>

Esta primeira dimensão<sup>556</sup> de direitos, a despeito de estar intimamente vinculada à consagração dos interesses da burguesia à época, consagrou a afirmação de conquistas relevantes do cidadão em face do Estado. Além disso, delimitou e distinguiu a esfera privada e a pública ao estabelecer os limites ao agir estatal no âmbito da primeira. Ademais, possibilitou a interferência dos cidadãos no âmbito das decisões da esfera pública por meio da expansão da participação política<sup>557</sup>, conduzindo à afirmação da próxima geração ou dimensão de direitos.

<sup>551</sup> Direitos à abstenção ou a não-intervenção estatais, v.g., a organização de partidos políticos.

<sup>552</sup> Direitos que demandam um agir estatal e estão vinculados à organização e ao procedimento, v.g., direito ao voto.

<sup>553</sup> MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. *Op.cit.*, p. 63.

<sup>554</sup> BEDIN, G. A. **Os direitos do homem e o neoliberalismo**. 3. ed. rev. e ampl. Ijuí: Editora Unijuí, 2002, p. 57. Nesse sentido ainda, CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. *Op.cit.*, p. 394 e SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. *Op.cit.*, p. 56.

<sup>555</sup> CANOTILHO, J.J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. *Op.cit.*, p. 394.

<sup>556</sup> Sarlet ensina que atualmente, a expressão gerações de direitos tem sido alvo de críticas, pois fere o caráter indivisível e interdependente dos direitos. Hodiernamente, prefere-se a expressão dimensão, haja vista que os direitos precipuamente negativos possuem facetas positivas (direitos à prestação), da mesma maneira, os direitos precipuamente positivos, possuem facetas negativas intrínsecas (direitos à abstenção). SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. *Op.cit.*, p. 54-55.

<sup>557</sup> No contexto David Held assevera, que os direitos políticos são resultado das reivindicações do movimento dos trabalhadores em geral e dos sindicatos e da aliança destes com a classe média e à luta em favor do voto feminino. HELD, D. **La democracia y el orden global: del Estado modern al gobierno cosmopolita**. *Op.cit.*, p. 93.



Tendo em vista à ampliação da democracia, concomitantemente, com diversos eventos históricos, socioeconômicos, políticos e jurídicos deflagra-se uma nova dimensão de direitos, os denominados, direitos sociais, econômicos e culturais responsáveis pela emergência de uma nova compreensão do papel do Estado.

Segundo evidencia Lima, o fato de encarar a cidadania como um direito converteu-se precipuamente na busca da promoção de condições sob as quais os indivíduos tenham acesso à liberdade e à igualdade de oportunidades, implicando tão somente na garantia dos direitos políticos.

Entretanto, tais condições devem ser providas com vistas a implementação desse direito de cidadania por meio dos direitos sociais, definidos estes por Marshall como

[...] desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, da herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais.<sup>558</sup>

Consignam-se ainda as suas palavras quanto à finalidade transcendente da educação, vista comumente como instrumental as ideias capitalistas, vale dizer, como mão de obra qualificada ou como garantia de condições de competitividade entre países rivais<sup>559</sup>. Para Marshall, o direito à educação no processo de seleção e mobilidade social é o direito de igualdade de oportunidade, tendo por objetivo básico a eliminação do privilégio hereditário<sup>560</sup>. Portanto, segundo o autor, a educação era entendida como um requisito necessário ao exercício da liberdade civil.<sup>561</sup>

No particular, destacam-se ainda suas lições ao afirmar, que os direitos sociais, “em sua forma moderna, implicam uma invasão do contrato pelo *status*, na subordinação do preço de mercado à justiça social, na substituição da barganha livre por uma declaração de direitos”.<sup>562</sup>

A despeito de algumas conquistas o trabalho livre verdadeiramente não se concretizou, a exploração do trabalho recrudescceu sobre os alicerces do capitalismo e do liberalismo econômico. Dessa forma, resta claro que o trabalhador não detinha

<sup>558</sup> MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. *Op.cit.*, p. 63-64.

<sup>559</sup> *Ibid.*, p. 99.

<sup>560</sup> MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. *Ibid.*, p. 101.

<sup>561</sup> *Ibid.*, p. 70-75.

<sup>562</sup> *Ibid.*, p. 103.

liberdade de contratar e tampouco manifestação de vontade livre. Portanto, havia necessidade de uma legislação específica voltada à proteção dos interesses dos trabalhadores.<sup>563</sup>

Somente na Idade Contemporânea se dará a criação das normas protetivas laborais, sobretudo atrelado à Revolução Industrial, com a invenção da máquina a vapor. Dadas às condições aviltantes de exploração da mão de obra trabalhadora nesse contexto, contribuíram à formação de uma consciência de classe.<sup>564</sup>

Os trabalhadores começaram a organizar boicotes, greves e associações clandestinas com vistas a reivindicarem condições mais dignas de trabalho. Concomitantemente a isso, houve uma significativa produção teórica dos socialistas<sup>565</sup> e de literatos<sup>566</sup> dentre outros que denunciaram as condições funestas do trabalho industrial. Além desses, a Igreja Católica e a famosa Encíclica *Rerum Novarum* do Papa Leão XIII, no final do século XIX, também denunciaram este estado de coisas.

Nesse contexto, menciona-se ainda a Revolução Russa de 1917, como outro elemento significativo a conscientização da necessidade quanto à proteção laboral. As Constituições Mexicana de 1919 e de Weimar de 1919, e na mesma esteira, a *Carta del Lavoro* italiana.

Cabe acrescentar também que a nota distintiva desses direitos radica, segundo pondera Ingo Sarlet, essencialmente em sua dimensão positiva, portanto, encontram-se vinculados ao *status positivus*<sup>567</sup>. Desse modo, evidencia-se uma transição entre os direitos formais e abstratos fundados precipuamente no valor liberdade aos direitos materiais concretos, calcados, sobretudo, no valor

<sup>563</sup> As relações de trabalho eram regidas pelas normas do Direito Civil, e o contrato de trabalho era regulado pelas normas atinentes aos contratos de prestação de serviços. Abili Lázaro ensina, que o advento da Idade Moderna será caracterizado pela ruptura com esse “passado sombrio, e com a dignificação do trabalho humano”. LIMA, A. L. C. de. **Globalização econômica, política e direito**: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. *Op.cit.*, p. 115. O autor acrescenta também, a importância do direito do trabalho, especialmente, da legislação trabalhista, “onde o princípio de autonomia da vontade na celebração de contratos laborais, característico dos direitos civis, é limitado em face dos direitos sociais, de ordem pública, que tutelam os interesses dos trabalhadores”.

<sup>564</sup> LIMA, A. L. C. de. **Globalização econômica, política e direito**: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. *Ibid.*, p. 116.

<sup>565</sup> Proudhon, Saint-Simon, Karl Marx e Friedrich Engels. *Ibid.*, p. 117.

<sup>566</sup> Émile Zola, em *Germinal* e Charles Dickens, em *Oliver Twist*, exemplificativamente.

<sup>567</sup> CANOTILHO, J.J.G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. *Op.cit.*, p. 394. Existem direitos sociais que, apenas são reputados sociais devido a um critério histórico, vez que, intrinsecamente são caracterizados mais por sua dimensão negativa, a saber, o direito de associação sindical e o direito de greve.

igualdade.<sup>568</sup> Em suma, constituem os nomeados direitos de igualdade, direitos positivos ou direitos a prestações<sup>569</sup> e direitos de crédito<sup>570</sup>, que devem ser garantidos por intermédio do Estado.

Destaca-se nesse contexto que os mencionados direitos inauguraram uma nova compreensão acerca das funções do Estado no tocante à efetivação dos direitos fundamentais, pois quanto aos direitos denominados de primeira geração, pode-se afirmar que o Estado os garantia precipuamente por meio de abstenções.

Entretanto, no que se refere à concretização dos ditos direitos de segunda geração, faz-se necessário um agir positivo da estatalidade, quer seja, intervindo na economia ao regular o mercado, quer seja, concedendo o direito às prestações sociais<sup>571</sup>. Portanto, o espaço público ao garantir a promoção e defesa de tais direitos, consolidava mais um dos elementos que compõem a cidadania, vale dizer, os direitos sociais.

Assim, a consagração dessa segunda dimensão de direitos altera substancialmente a compreensão do papel/função/dever estatal, modificando a própria concepção de Estado, pois, de Estado de Direito Liberal passa àquela de Estado Social. Tal reformulação do delineamento teórico e político da estatalidade adotou diferentes formas e matizes em diferentes períodos históricos em variados contextos, sendo, controversas as propostas de uma taxinomia.

Variadas e controversas são ainda, as denominações pelas quais se buscou definir tal modelo, mencionam-se, Estado Social, Estado Providência, Estado de Bem-Estar Social, dentre outras. Ademais, mostra-se problemático sustentar a existência de um único modelo de Estado Social, haja vista os variados nuances

<sup>568</sup> Exemplificativamente, previdência e assistência sociais e a assistência à saúde.

<sup>569</sup> Ingo Sarlet ensina, que as Constituições Francesas de 1793 e de 1848, a Constituição Brasileira de 1824 e a Constituição Alemã em 1849, constituem expressões embrionárias dos direitos sociais. No século XX, destacam-se a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919. A positivação dos direitos sociais na grande maioria das constituições deu-se precipuamente após a Segunda Guerra Mundial. SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. *Op.cit.*, p. 35-38.

<sup>570</sup> BEDIN, G. Os direitos do homem e o neoliberalismo. *Op.cit.*, p. 62.

<sup>571</sup> José Luis Fiori pondera o caráter extremamente problemático do conceito “proteção social”, “sob tal conceito reúnem-se instituições e práticas distintas como são as *Poor Laws* e as *Friendly Societies* inglesas, os seguros sociais compulsórios de Bismarck, o *New Deal* Norte-Americano de Roosevelt e as Caixas de Pensão Brasileiras da época de Eloy Chaves”. Tal complexidade aumenta quando se constata, que o *Welfare State* que poderia servir de referência à padronização de formas mais simples de proteção social assume novas formas no processo de constituição e expansão, assim como novos graus de profundidade e universalidade. FIORI, J. L. **Estado de Bem-Estar Social: padrões e crises**. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1995, p. 131.

assumidos pelos Estados caracterizados pela intervenção no domínio econômico e pela prestação de bens e serviços.

Por conseguinte, pode-se afirmar que o modelo de Estado de Bem-Estar Social surge num contexto político e econômico mundial bastante fragilizado do Pós I Grande Guerra.<sup>572</sup> Houve a necessidade de intervenção do Estado na economia com vistas a reerguer os países atingidos, basicamente, por meio da efetivação de investimentos públicos voltados, principalmente, à recuperação do setor industrial.<sup>573</sup>

A experiência histórica de um modelo de Estado fundado no ideário de planejamento da economia, e de controle das relações sociais de produção assume maior evidência a partir da crise da Bolsa de Valores norte-americana, em 1929. O governo de Franklin Roosevelt propõe uma atuação mais abrangente do Estado com vistas à restauração social e econômica, criando em 1932 o New Deal.

Os fundamentos do Estado de Bem-Estar é sempre objeto de intensas controvérsias entre os seus estudiosos. Conforme pontua José Luís Fiori,

[...] o melhor caminho para um debate sobre o assunto é partir da resposta que os especialistas dão à pergunta sobre a existência ou não de uma descontinuidade essencial ou qualitativa que diferencie aquilo que se chama de Welfare State das várias formas de política social que lhe precederam historicamente<sup>574</sup>

José Fiori evidencia ainda, que há três posições fundamentais no tocante à existência do Estado de Bem-Estar. Um primeiro posicionamento de cunho

<sup>572</sup> Para alguns autores, o Estado Social surgiu como contraponto ao modelo de Estado Liberal. FIORI, J. L. **Estado de Bem-Estar Social**. *Ibid.*

<sup>573</sup> No início do século XX, os riscos políticos gerados pela crise econômica instauraram o debate acerca da necessidade de regulação, ganhando fôlego as ideias de Keynes. Tais ideias relegavam ao Estado o papel decisivo de solução à crise, mediante a adoção de uma política econômica voltada à ativação do consumo e à expansão da produção. Assim, a experiência do planejamento da economia amplia o debate acerca dos efeitos da regulação estatal gerando um impasse social e político dentro do capitalismo. Não obstante, os fundamentos teóricos do Keynesianismo sejam anteriores a 1929, seu pensamento se evidencia a partir do contexto emergente da grande depressão na década de 1930. Assevera Feijó que até o ano de 1930 o pensamento econômico inglês fora dominado pela influência de Marshall e que desse ano até a de 1960 foi o keynesianismo que se destacou. FEIJÓ, R. **História do pensamento econômico**: de Lao Zi a Robert Lucas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 435 e 470. John Mainardes Keynes, economista inglês que se tornou celebre pela defesa da atuação do Estado na regulação da economia capitalista, argumentava contra o poder do capital financeiro, por meio da defesa do pleno emprego e dos gastos públicos como forma de evitar as crises econômicas. Em 1936 publica a sua obra famosa obra intitulada “*Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*”, cuja enorme repercussão gerou a expressão “revolução keynesiana”. KEYNES, J. M. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**: inflação e deflação. Tradução: KUNTZ, Rolf. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

<sup>574</sup> FIORI, José Luiz. **Estado do bem-estar social**. *Op.cit.*, p. 132.

precipuaemente histórico descreve a questão da proteção social<sup>575</sup> enfatizando a evolução linear desse conceito, mais do que as suas descontinuidades, e vai desde o período das *Poor Laws* entre 1536 a 1601 até o Plano Beveridge.<sup>576</sup>

Um segundo posicionamento com mais densidade teórica, segundo o autor, que utiliza a expressão “políticas públicas” e “*welfare*” de modo indiferente e vislumbra “uma nítida continuidade e evolução destas políticas, pelo menos a partir da legislação securitária alemã”. Por fim, um terceiro posicionamento que sustenta o rompimento qualitativo entre as políticas sociais implementadas antes da II Guerra Mundial e o “que veio a ser, a partir do Plano Beveridge o *Welfare State* contemporâneo”.<sup>577</sup>

Visando melhor compreender os contornos do modelo de Estado Social, assim como as suas peculiaridades no que pertine aos países latino-americanos, em especial, o Brasil, far-se-á uma breve análise em item subsequente acerca destes aspectos.

## 2.2.2 OS MODELOS DE ESTADO SOCIAL E O “WELFARE-STATE” BRASILEIRO

Gosta Esping-Andersen apresenta as distinções e as descontinuidades do conceito de *Welfare State*, contrapondo-o aos modelos históricos anteriores de políticas sociais governamentais, assistenciais ou privadas. Para o autor, o *Welfare State* deve ser compreendido a partir de uma ideia ampla que considera a forma como “as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social”.<sup>578</sup> Assim, não há um único modelo ou padrão de *Welfare State*.

<sup>575</sup> A ideia de proteção social sempre acompanhou o modelo *Welfare State*, e no decorrer do processo histórico e social tal conceito conheceu novos delineamentos e contornos. Contemporaneamente, utiliza-se muito a definição redes de proteção social ao se referir as estruturas engendradas pelas políticas públicas com vistas a proteção social do cidadão.

<sup>576</sup> FIORI, José Luiz. **Estado do bem-estar social**. *Op.cit.*, p. 131.

<sup>577</sup> FIORI, José Luiz. **Estado do bem-estar social**. *Op.cit.*

<sup>578</sup> ESPING-ANDERSEN *apud* FIORI, J. L. **Estado do bem-estar social: padrões e crises**. *Ibid.*, p. 135. Nesse sentido, Medeiros ensina que existem controvérsias a cerca dos fenômenos de natureza semelhante denominados *Welfare State*, Estado-Providência ou ainda Estado Social, não obstante, uma definição bastante ampla de *Welfare State*, refere-se a “mobilização em larga escala do aparelho de Estado em uma sociedade capitalista a fim de executar medidas orientadas diretamente ao bem-estar de sua população. MEDEIROS, M. **A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990**. Texto para discussão n. 852. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, ISSN 1415-4765, 2001, p. 6.

Nessa perspectiva, Esping-Andersen compreende o Welfare a partir de três regimes, a saber: o padrão residual, no qual, a política social intervém *ex-post* tendo um caráter temporal limitado, caso dos Estados Unidos na contemporaneidade; o padrão meritocrático-particularista, no qual, a política social revela-se apenas complementar às instituições de mercado, segundo o autor, era o caso da Alemanha nos anos de 1990; e finalmente, o padrão institucional-redistributivo, no qual, a produção e a distribuição de bens e serviços sociais têm por destinatários todos os cidadãos de modo universal, sendo o modelo adotado pelos países nórdicos e a Suécia.<sup>579</sup>

Assim, o primeiro regime ou padrão implica o “*welfare state* liberal”, no qual, predomina a assistência apenas aos comprovadamente pobres, sendo reduzidas as transferências universais e os planos de previdência social, condicionados a regras restritas. Os Estados Unidos, o Canadá e a Austrália, seriam os países que mais se enquadrariam neste padrão.<sup>580</sup>

O segundo regime ou padrão constituiria os “*welfares states* conservadores ou fortemente corporativistas”, que predomina a manutenção dos direitos ligados a *status* ou à classe. A redistribuição, neste caso, segundo o autor, é insignificante. São seus exemplos típicos, França, Alemanha, Itália e Áustria.

E, finalmente, o terceiro regime incluiria os “regimes social-democratas” nos quais a prestação de bens e serviços “extra mercado” se dá de modo universal e amplo, todos os beneficiários são simultaneamente contribuintes e dependentes, sendo o caso limitado dos países escandinavos.<sup>581</sup>

Esping-Andersen propôs ainda diante da fluidez e incapacidade de cada uma das combinatórias e variáveis do *Welfare*, um modelo que leva em conta algumas características presentes em quase todos os regimes dos “*welfares states*”, são eles, o padrão e o nível de modernização, a capacidade de articulação dos trabalhadores, a cultura política de um país, a estrutura de coalização política e a

---

<sup>579</sup> ESPING-ANDERSEN, G. **O Futuro do Welfare State na nova ordem mundial**. Tradução: PUGIN, Simone Rossi. Genebra: UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development), 1994, p.136. Os países nórdicos mantêm um sistema universalista, ou seja, todos têm acesso aos benefícios, independentemente da renda ou da profissão. O mesmo não se traduz na regra adotada nos demais países da Europa, tampouco, nos Estados Unidos ou Canadá, como visto.

<sup>580</sup> ESPING-ANDERSEN, G. **O Futuro do Welfare State na nova ordem mundial**. *Ibid.*, 136.

<sup>581</sup> *Ibid.*, p. 138.

autonomia do aparelho burocrático em relação ao governo, são elementos que determinam a configuração do *Welfare State*.<sup>582</sup>

Nessa perspectiva, ressalta-se que os países periféricos, especialmente, os latino-americanos não se enquadram em nenhuma destas tipologias. O padrão periférico de política social analisada a partir da articulação entre a organização burocrática e institucional, os sistemas político-partidários e o tipo de financiamento e gestão dos bens e serviços sociais nesses contextos, apontam para um tipo peculiar de “*Welfare State*”.

Segundo José Fiori, o modelo brasileiro estaria próximo do modelo denominado “meritocrático-particularista” ou “conservador e corporativista”, pois, há uma combinação entre o assistencialismo e as intervenções pontuais com alguns sistemas universais de prestação de serviços ou de transferência de renda.

Nesse sentido, George Kornis sintetiza os aspectos corporativos e clientelísticos do “*welfare* brasileiro” e de diversos países da América Latina,

Um financiamento regressivo do gasto social e uma hipertrofia burocrática que eleva em muito o custo operacional e favorece a manipulação clientelística. Um *welfare state*, em síntese meritocrático-particularista fundado na capacidade contributiva do trabalhador e num gasto público residual financiado por um sistema tributário regressivo. Um sistema não-redistributivo e montado sobre um quadro de grandes desigualdades e de misérias absolutas [...].<sup>583</sup>

<sup>582</sup> Walter Korpi apresenta uma outra classificação de modelo de proteção social que se baseia em dois critérios: os parâmetros de elegibilidade para o acesso às prestações sociais e os princípios orientadores da fixação dos níveis de proteção. A partir desses critérios, o autor propõe a distinção de cinco modelos, padrões ou estruturas institucionais de proteção social: 1) *residual model*; 2) *voluntary state-supported model*; 3) *corporatist income security model*; 4) *universal basic security model* e, por fim 5) *universal income security model*. O primeiro modelo, *residual model* ou modelo residual impõe a necessidade de justificação pelos beneficiários antes da outorga dos bens e serviços de nível mínimo e de igual montante aos mais desfavorecidos. O segundo modelo, modelo voluntário com apoio estatal ou *voluntary state supported model*, consiste no apoio de associações de auxílio mútuo que contam com o auxílio estatal, com vistas a proteger os seus membros contra perdas de renda advindas de doença, desemprego, invalidez ou aposentadoria. O terceiro modelo, modelo de manutenção de renda de tipo corporativo ou *corporatist income security model* refere-se à proteção social voltada à parcela da população que exerce uma atividade econômica cujos rendimentos não ultrapassem certo limite. Tal modelo corresponde ao modelo alemão ou bismarckiano<sup>582</sup>, originalmente voltado à classe operária foi gradativamente estendido às mais variadas categorias profissionais, sendo o tipo mais disseminado na Europa continental. O quarto modelo apresentado por Korpi é o chamado modelo de proteção de base de tipo universal ou *universal basic security model*, voltado a quase totalidade da população cujas prestações estão desvinculadas da renda do beneficiário. Tal modelo corresponde ao modelo *beveridgeano* ou britânico de proteção social que contemplava não apenas os assalariados, como no caso alemão, mas o conjunto da população desvinculada do exercício ou não de atividade profissional. Por fim, o modelo universal de manutenção de renda ou *universal income security model* caracterizado pelo sistema de cobertura universal de prestações vinculadas à renda dos beneficiários. KORPI, W. *apud* ESPING-ANDERSEN, G. **O Futuro do Welfare State na nova ordem mundial**. *Op.cit.*, p. 90-91.

<sup>583</sup> KORNIS, G. E. M. **A crise do Estado de Bem-estar: problemas e perspectivas da proteção social**. 1994, 198 p. Tese (Doutorado) - IEI/UFRJ, 1994. p. 58-59.

Destaca-se que a trajetória ou expansão das políticas sociais nos países latino-americanos, e no Brasil, particularmente, sofreram em maior ou menor medida os impactos reorganizadores dos quadros político-econômicos internacional e nacional. Tendo experimentado uma inflexão que se seguiu à crise da década de 1930, depois outra no Pós II Guerra Mundial e, posteriormente, com a instalação de regimes autoritários na década de 1960 na grande maioria dos países latino-americanos.<sup>584</sup>

No Brasil, segundo Medeiros, o caráter redistributivo do *Welfare State* restou comprometido, haja vista a elevada desigualdade social resultado de um modelo de desenvolvimento concentrador, pela ausência de coalizações entre trabalhadores industriais e não industriais e por uma burocracia com baixos níveis de autonomia em relação ao governo.<sup>585</sup>

Nesse contexto, enfatiza-se que somente a partir da década de 1930, ocorreu no país, a formação de um sistema nacional de políticas públicas sociais voltado à regulação social mediante a extensão da intervenção estatal em relação a novos bens e serviços, como a ampliação de benefícios trabalhistas, assistenciais e trabalhistas e a expansão do ensino fundamental e médio.

A partir da década de 1970 serão definidas e reguladas as fontes de financiamento das políticas públicas sociais da educação, saúde, assistência social, previdência e habitação, assim como, a ampliação do sistema protetivo por meio da inclusão de novos beneficiários como, por exemplo, os trabalhadores rurais, ainda que paulatinamente. Tal padrão de proteção estatal acompanhará esse modelo de sistema até os anos de 1980.<sup>586</sup>

Na década de 1990, todo o espectro de atuação das políticas públicas sociais no Brasil foi afetado seriamente pelo contexto macroeconômico então calcado na

---

<sup>584</sup> As crises econômicas foram responsáveis em deflagrar as crises sociais oriundas da queda da renda do trabalho e da elevação do desemprego. Portanto, um modo de se compreender as crises na sociedade capitalista pode ser por meio da análise da relação entre o crescimento econômico, sua capacidade de absorção da mão de obra e a existência de mecanismos que fomentem a distribuição de renda.

<sup>585</sup> MEDEIROS, M. **A trajetória do *Welfare State* no Brasil**: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. *Op.cit.*, p. 21.

<sup>586</sup> MEDEIROS, M. **A trajetória do *Welfare State* no Brasil**: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. *Ibid.*, p. 22-23.



prevalência da agenda neoliberal que colocou em crise o modelo intervencionista de Estado.<sup>587</sup>

Passar-se-á no próximo item, a análise da proposta do Estado Mínimo com vistas a auxiliar na compreensão do neoliberalismo e do novo papel a ser desempenhado pelo Estado, a partir desse contexto.

### 2.2.3 A PROPOSTA NEOLIBERAL DO ESTADO MÍNIMO

Pode-se afirmar que o Estado mínimo também denominado de “neoliberal” refere-se ao modelo de Estado preconizado pelos teóricos neoliberais<sup>588</sup>, consistindo em um Estado diminuto e que se abstenha, sempre que possível, de intervir na economia, constituindo uma espécie de retorno ao Estado liberal do Século XVIII, todavia, a partir de outras premissas.

A conjuntura política e as formulações intelectuais do pós Segunda Guerra Mundial propiciam o surgimento de um movimento intelectual, científico, cultural e político extremamente crítico à intervenção do Estado na economia e ao modelo de Estado que se consolidou ao longo da primeira metade do Século XX.<sup>589</sup>

August Friedrich Von Hayek um dos principais teóricos desse movimento, que reunia diversos intelectuais, especialmente, economistas. Hayek publicou em 1944, a obra intitulada “O caminho da servidão” considerada fundamental ao

<sup>587</sup> Cabe destacar as características da proteção social brasileira, desde os anos de 1930, seletivo, particularista, assistencialista, fragmentário e meritocrático. A aprovação da Carta Magna de 1988 gerou novas expectativas em relação a tais políticas, haja vista sua forte acolhida no que tange aos direitos sociais. Conforme pontuam Castro e Ribeiro, diversos avanços podem ser imputados a CF/88, dentre os quais, “a introdução do conceito de seguridade social que compreende a universalização da cobertura e do atendimento em saúde; a incorporação de direitos trabalhistas e previdenciários; a equiparação entre trabalhadores rurais e urbanos no que tange aos benefícios da previdência e aposentadoria, além de mudanças referentes à sustentação financeira dos direitos e das políticas sociais com a definição e a vinculação de recursos orçamentários para o custeio das ações de saúde, previdência, assistência e também para a educação. A CF/88 também inovou na proposta de descentralização da gestão e a definição de responsabilidades entre União, estados e municípios”. CASTRO, J. A. de; RIBEIRO, J. A. C. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. **Políticas Públicas: Acompanhamento e Análise**. Número especial vinte anos da Constituição Federal. Brasília, IPEA, n. 17, p. 17-97, 2009, p. 28-30.

<sup>588</sup> Perry Anderson ensina que o movimento neoliberal foi se formando desde o final dos anos 1950, nos países europeus e nos Estados Unidos, onde prevalecia o capitalismo. “Trata-se de um movimento de reação, em âmbito teórico e político, ao Estado social, o qual implementava medidas intervencionistas na sociedade e no mercado, garantindo e tutelando os direitos sociais e o bem-estar da população. Anderson *apud* LIMA, A. L. C. de. **Globalização econômica, política e direito**: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. *Op.cit.*, p. 157-158.

<sup>589</sup> LIMA, A. L. C. de. **Globalização econômica, política e direito**: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. *Ibid.*, p. 159-160.

pensamento neoliberal.<sup>590</sup> O autor precipuamente apregoava o resgate do liberalismo clássico do século XIX, a defesa do livre mercado e a diminuição da atuação do Estado.<sup>591</sup>

O movimento neoliberal, embora ativo desde a década de 1940<sup>592</sup> do século passado, não conheceu grande evidência senão a partir dos anos de 1970 momento da ocorrência da crise do petróleo e do aparecimento de fenômenos econômicos que colocam em xeque o keynesianismo.<sup>593</sup>

A partir daí o discurso neoliberal que prega a não-intervenção estatal na economia e a redução do tamanho do Estado, o denominado Estado Mínimo, passa a encontrar eco nos diversos governos bem como reverbera no contexto social.

Nesse contexto, o grande evento histórico que consolidou o neoliberalismo como paradigma político-econômico hodierno, foram os acordos firmados no verão de 1944, denominados acordos de *Bretton Woods*, os quais visavam estabelecer novos parâmetros econômicos e financeiros mundiais, bem como a criação de instituições que implementariam as novas diretivas.

---

<sup>590</sup> *Ibid.*, p. 158.

<sup>591</sup> Conforme Hilary Wainwright explicita o sentido de *status* do livre mercado na visão de Hayek constitui “a primazia do indivíduo atomizado, essencialmente associal, na justificativa de Hayek do mercado privado, seja como um empresário ou como ‘consumidor’, imbui ‘o livre mercado’ de uma qualidade sagrada, alçando-o da esfera da instituição social, historicamente sob muitas e diferentes formas, para a esfera da moralidade na qual os políticos interferem, a seu risco”. WAINWRIGHT, H. **Uma resposta ao neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Zahar, 1988, p. 11.

<sup>592</sup> Segundo Atilio Borón, o verão do ano de 1944 ocorreu um evento significativo que contribuiu para a definição do neoliberalismo como o atual paradigma político-econômico, diz respeito aos acordos de *Bretton Woods*. Naquele momento, havia um consenso que o protecionismo comercial dos anos seguintes ao término da I Guerra Mundial tinha sido o grande responsável pela eclosão da II Guerra. Assim, a conferência ocorrida nos Estados Unidos, em *New Hampshire*, a qual contou com a presença de representantes de 44 países, sob forte influência norte-americana, tinha por finalidade estabelecer os “novos parâmetros econômicos e financeiros na nova ordem global que se instauraria após o final da Segunda Guerra Mundial, bem como para a criação de instituições que implementariam as novas regras”. BORÓN, A. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: BORÓN, A.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático**. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996, p. 91-92.

<sup>593</sup> Como explicita Avelãs Nunes, “A partir da década de 70 do Século XX o keynesianismo entrou em crise. O fenômeno da estagflação veio pôr em causa alguns dos quadros teóricos do keynesianismo e veio perturbar a solução até aí relativamente fácil (traduzida na famosa *Curva de Phillips*) do *trade-off* inflação/desemprego: as políticas financeiras expansionistas ‘aqueciam’ a economia, resolvendo o problema do desemprego à custa de um pouco mais de inflação; as políticas restricionistas ‘arrefeciam’ a economia, resolvendo o problema da inflação à custa de um pouco mais de desemprego. O ‘paradoxo’ da coexistência de inflação e desemprego (estagflação) (ambos a níveis relativamente elevados e crescentes) veio lançar o pânico nas hostes keynesianas. E os monetaristas aproveitaram a ocasião para lançar um ataque feroz ao estado intervencionista (também Estado-empresário e Estado-providência), acusando Keynes e o keynesianismo de todos os males do mundo, nomeadamente a inflação e o desemprego”. NUNES, A.J.A. **Introdução à economia política**. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 220. LIMA, A. L. C. de. **Globalização econômica, política e direito: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico**. *Op.cit.*, p. 160.

Tais acordos instauraram, na nova ordem global, o denominado Consenso de *Washington*, baseado notadamente em três medidas: a) acabar com a inflação; b) privatizar e c) deixar o mercado regular a sociedade, através da redução do papel do Estado.<sup>594</sup>

Surgiram nesse contexto, algumas instituições responsáveis em implementar o consenso neoliberal, dentre as quais, o GATT (*General Agreement on Trade and Tariffs*), o Banco Mundial e FMI (Fundo Monetário Internacional).<sup>595</sup> Importante ainda destacar, que no ano de 1947, Hayek reúne vários cientistas sociais contrários ao Estado Social europeu e ao New Deal norte-americano visando fundar a “Sociedade de *Mont Saint Pèlerin*”.<sup>596</sup>

Diante do caráter polissêmico do termo neoliberalismo, Göran Therborn, identifica o neoliberalismo como “uma estrutura ideológica e política que acompanha uma transformação histórica do capitalismo moderno”.<sup>597</sup> Por conseguinte, o neoliberalismo pode ser entendido como um movimento ideológico, acadêmico, intelectual, cultural, político e econômico, que prega a retração da regulação estatal na economia.<sup>598</sup>

Nessa perspectiva, evidencia-se a síntese de Marilena Chauí acerca da aversão dos neoliberais as políticas econômicas keynesianas implementadas naqueles países. Segundo a autora, até a metade da década de 1970 a sociedade capitalista orientava-se por dois grandes princípios,

<sup>594</sup> Tais economistas, cientistas políticos e filósofos combatiam o *keynesianismo* e o solidarismo, já a desigualdade deveria ser vista como um valor positivo, imprescindível. LIMA, A. L. C. de. **Globalização econômica, política e direito: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico.** *Ibid.*, 159-160.

<sup>595</sup> *Id.*

<sup>596</sup> Conforme aduz Abili Lázaro encontravam-se entre eles, Milton Friedman, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Lipman, Karl Popper, Michael Polanyi e Salvador de Madriaga. LIMA, A. L. C. *Ibid.*, nota de rodapé n.377. Lima acrescenta que a aceitação da proposta neoliberal naquele momento não se mostrava atrativa, vez que nas décadas de 1950 e 1960, o sistema capitalista encontrava-se no “ápice do seu desenvolvimento, numa fase de crescimento nunca antes vista”. p. 160.

<sup>597</sup> THERBORN, G. *apud* LIMA, A. L. C. de. **Globalização econômica, política e direito: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico.** *Op.cit.*, p.162.

<sup>598</sup> A origem do neoliberalismo se deu nos países da Europa e nos Estados Unidos, onde prevalecia o capitalismo, após o término da Segunda Guerra Mundial. As teses expostas por Friedrich Hayek em sua obra “O caminhão da servidão”, publicada em 1944 podem ser apontadas como a gênese doutrinária deste movimento, o autor mencionado defendia, como já visto, que a regulação do mercado constitui um risco à liberdade econômica e política. ANDERSON, P. **Um balanço do neoliberalismo.** In: BORÓN, A.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático.** 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

[...] o princípio keynesiano de intervenção do Estado na economia por meio de investimentos e endividamento para distribuição de renda e promoção do bem-estar social, visando a diminuição das desigualdades; o princípio fordista de organização industrial baseado no planejamento, na funcionalidade e no longo prazo do trabalho industrial, com a centralização e verticalização das plantas industriais, grandes linhas de montagem concentradas num único espaço, formação de grandes estoques, e orientado para ideias de racionalidade e durabilidade dos produtos, e de política salarial e promocional visando aumentar a capacidade de consumo dos trabalhadores.<sup>599</sup>

Destaca-se que o grande mote desse movimento conservador denominado neoliberalismo centrava-se na liberalização do mercado.<sup>600</sup> Nessa toada, menciona-se as contribuições de Milton Friedman na esteira do resgate da ideia do livre mercado de Hayek<sup>601</sup>.

Segundo assevera Milton Friedman, a liberdade política está condicionada a existência da liberdade econômica, eis que, a última é um requisito essencial à primeira, e a “combinação do poder político e econômico nas mesmas mãos é uma fórmula segura para chegar à tirania”.<sup>602</sup>

No que pertine ao papel do Estado, Friedman enfatiza que o Estado é uma “forma de cooperação voluntária, uma forma que elegem as pessoas porque creem que é a maneira mais eficaz de alcançar os seus objetivos”<sup>603</sup>. Entretanto, o Estado pode ser entendido como sendo “um organismo que é detentor do uso legítimo da

<sup>599</sup> CHAUÍ, M. Ideologia neoliberal e universidade. In: OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C. (Org.). **Os sentidos da democracia**: políticas de dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 29.

<sup>600</sup> José Carlos Valenzuela Feijó esclarece que o termo neoliberalismo é polissêmico o autor identifica três possíveis acepções do termo: 1) as características comumente assumidas pela política econômica na sua fase recessiva do ciclo econômico, tais como, redução das despesas e déficits públicos; congelamento de salários nominais e queda do salário real; liberação de preços; restrições no crédito e elevação das taxas de juros; desvalorização da moeda e liberalização do comércio exterior. Tais medidas ensina o autor, tendem a aparecer em contextos de inflação elevada e de crise na balança de pagamentos e, geralmente integram as condições exigidas pelo FMI aos países como condição à concessão de crédito; 2) uma visão ou filosofia econômica apologética ao mercado, ou seja, o mercado assegura um aproveitamento eficiente e pleno dos recursos econômicos e assegura o crescimento mais acelerado da produção; 3) um determinado padrão de acumulação vigente num determinado contexto espaço-temporal. FEIJÓ, J. C. V. O Estado neoliberal e o caso mexicano. In: LAURELLI, A. C. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995, p. 11-14.

<sup>601</sup> Na obra *Liberdade de eleger*, Friedman procura vincular a economia e a política, assevera que tanto o sistema político quanto o econômico, consideram-se “mercados nos quais o resultado se determina através da interação de pessoas que perseguem seus próprios interesses individuais (entendidos com um critério amplo) em vez dos objetivos sociais que os participantes julgam vantajoso enunciar”. FRIEDMAN, M. **Libertad de elegir**. Buenos Aires: Planeta Agostini, 1993, p. 10.

<sup>602</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>603</sup> FRIEDMAN, M. **Libertad de elegir**. *Ibid.*, p.48.

força e que possui a competência para estabelecer restrições legítimas às ações das pessoas, em que pese tal papel ter-se alterado com o passar do tempo”.<sup>604</sup>

Milton Friedman ao analisar o papel do Estado numa sociedade livre evidencia que o mercado reduz a tensão aplicada sobre a intrincada rede social, posto que quanto maior o âmbito de atividades cobertas pelo mercado, menor o número de questões para as quais são requeridas decisões políticas.<sup>605</sup>

Interessante consignar a sua visão no tocante à adoção pelos indivíduos aos direitos sociais, segundo a qual,

[...] a maioria dos atuais programas de bem-estar nunca deveriam ter sido aprovados. Se assim tivesse ocorrido, muitos dos indivíduos que agora dependem deles se teriam tornado cidadãos que confiam em si mesmos em vez de menores tutelados pelo Estado. A curto prazo isto poderia ser cruel para alguns, não deixando àqueles mais opção que um trabalho sem atrativo com salários reduzidos. Mas, no final teria sido muito mais humano.<sup>606</sup>

Por conseguinte, segundo entendimento de Friedman tais direitos seriam perniciosos aos próprios indivíduos, tendo em vista, que estes deixariam de ser cidadãos ao usufruí-los.

Abili Lázaro de Castro Lima ao analisar as teorizações de Friedrich Von Hayek e Milton Friedman<sup>607</sup> acerca do neoliberalismo destaca, que a noção de esfera pública é extremamente parca, incumbindo ao Estado apenas funções reduzidas desde que elas garantam e viabilizem

[...] uma sociedade de livre mercado em âmbito internacional, contribuindo para a implementação da globalização econômica. O livre mercado seria um produto espontâneo da civilização, sendo que o papel do Estado, não seria atenuar as desigualdades do mercado, mas garantir e proteger esta ordem espontânea, ou seja, o livre mercado.<sup>608</sup>

---

<sup>604</sup> *Ibid.*

<sup>605</sup> FRIEDMAN, M. **Capitalismo e Liberdade**. Série Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1985, p. 12.

<sup>606</sup> FRIEDMAN, M. & R. **Libertad de elegir**. *Op.cit.*, p. 170.

<sup>607</sup> Nesse sentido, as ideias expostas na obra *Liberdade de eleger* cujo autor propõe um Estado mínimo com funções apenas ligadas à garantia da livre comercialização em âmbito internacional.

<sup>608</sup> LIMA, A. L. C. de. **Globalização econômica, política e direito**: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. *Op.cit.*, p. 173-174.

Tas ideias neoliberais começam a ganhar evidência na década de 1970 num momento em que o capitalismo experimentou uma profunda e duradoura recessão<sup>609</sup>, estes identificavam as razões da crise com o poder

[...] excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais. Esses dois processos destruíram os níveis necessários de lucros das empresas e desencadearam processos inflacionários que não poderiam deixar de terminar numa crise generalizada das economias de mercado. O remédio, então, era claro: manter um Estado forte; sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa 'natural' de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva para quebrar os sindicatos.<sup>610</sup>

Desse modo, os neoliberais imputavam as razões da crise do capitalismo ao poder sindical excessivo. Segundo os quais, as pressões reivindicativas salariais e o aumento de gastos sociais teriam comprometido os níveis necessários de lucros das empresas, desencadeando processos inflacionários que culminaram na crise generalizada das economias de mercado.

A meta a ser perseguida pelos governos deveria ser, sobretudo, a estabilidade monetária, obtida mediante rígida disciplina orçamentária, vale dizer, por meio da contenção dos gastos com bem-estar e restauração da taxa 'natural' de desemprego. A criação de “mão de obra reserva” revelava-se imprescindível à desestabilização das estratégias sindicais, gerando uma “saúdável desigualdade” que traria novo fôlego às economias estagnadas.<sup>611</sup>

Assim, tendo em vista as mudanças ocorridas nos setores políticos e econômicos, surgem novos desafios à atuação do Estado. A internacionalização da produção e o desenvolvimento tecnológico, a internacionalização financeira e a maior interdependência dos sistemas financeiros entre os países, culminaram em

<sup>609</sup> O mundo capitalista desestrutura-se, notadamente, a partir da crise do petróleo ocorrida na década de 1970. Diante de um quadro de crise e recessão, as ideias neoliberais defendidas pelos integrantes da Sociedade de *Mont Pèlerin*, ressurgem, apresentam-se como “solução” para tal estado de coisas.

<sup>610</sup> ANDERSON, P. **Um balanço do neoliberalismo**. *Op.cit.*, p. 10-11.

<sup>611</sup> Tais medidas foram implementadas, especialmente, a partir da década de 1980, nos governos de Margaret Thatcher, na Inglaterra e Ronald Reagan, nos Estados Unidos.

crise social elevando a demanda pela seguridade social mantida pelo governo estatal.<sup>612</sup>

Um dos argumentos de ofensiva ao modelo de intervenção do Estado, na regulação da esfera econômica, referia-se a insustentabilidade do sistema de proteção social em face da sua onerosidade. Dessa maneira, o Estado estaria comprometendo o crescimento econômico, pois, estaria gastando mais do que arrecadando visando implementar os direitos sociais.

Na década de 1980 chegam ao poder os governos de Margareth Thatcher na Inglaterra e de Ronald Reagan nos EUA, estes reveem as políticas intervencionistas e passam a colocar em prática o receituário do neoliberalismo. As medidas neoliberais ganham dimensão mundial e começam a compor os pontos de partida das agendas políticas estatais. Como assevera Avelãs Nunes,

[...] a ideologia neoliberal (que sustenta o esvaziamento das funções do Estado keynesiano e aponta mesmo, nas versões mais radicais, para a neutralidade da política econômica e, coerentemente, para a morte da política econômica) consolidou-se como ideologia dominante (alguns falam em pensamento único) com a subida ao poder dos governos da Sra. Thatcher no RU e de Ronald Reagan nos EUA.<sup>613</sup>

Por conseguinte, com as reformas neoliberais empreendidas pelos governos de Thatcher e Reagan, acirra-se o debate político e acadêmico em torno das funções do Estado<sup>614</sup>.

Como eixo central da reforma do Estado estaria a retomada dos ideais do liberalismo clássico, cabendo apenas ao indivíduo a responsabilidade por seu desenvolvimento. Ademais, o capital pauta-se pela competitividade e concorrência e sua lógica rege-se pelo egoísmo individualista com vistas a realização de interesses privados. Assim, na batalha pela competitividade, é preciso flexibilizar o mercado de

<sup>612</sup> A crise do Estado, no nível internacional, foi associada à exaustão do modelo de Keynes, vinculada à globalização da produção e do capital financeiro e a necessidade de superação do modelo de regulação referenciado em economias fechadas, nacionais.

<sup>613</sup> NUNES, A.J.A. **Introdução à economia política**. *Op.cit.*, p. 221.

<sup>614</sup> Segundo Perry Anderson, o movimento neoliberal foi se consolidando desde o final da década de 1960 acirrou-se nos 1980 e 1990, tendo como centro irradiador das reformas estatais a Inglaterra, com Margareth Thatcher em 1979; os Estados Unidos com Reagan, em 1980; a Alemanha Ocidental com Kohl, em 1982 e a Dinamarca com Schluter, em 1983. ANDERSON, P. **Um balanço do neoliberalismo**. *Op.cit.*, p. 191.

trabalho e diminuir os custos com a mão de obra, o que demanda reformas na legislação trabalhista regulamentada e fiscalizada pelo Estado.<sup>615</sup>

Destaca-se também que a nova base tecnológica diminui a necessidade de trabalho humano na atividade produtiva, permitindo mobilidade ao capital financeiro. Nesse contexto segundo os neoliberais, é imprescindível miniaturizar o Estado por meio da redução da despesa pública, da privatização de empresas públicas, da terceirização, da flexibilização e da desregulamentação.<sup>616</sup>

Evidencia-se ainda que após a crise econômica dos anos de 1970, e do fracasso das experiências do socialismo real no final da década de 1980, há uma especial convergência entre o movimento político e ideológico denominado neoliberalismo e o processo de globalização econômica

Ressalta-se o papel desempenhado pela ideologia neoliberal no âmbito da globalização econômica<sup>617</sup>, constituindo “seu ingrediente, produto e condição”.<sup>618</sup> Conforme assevera Abili Lázaro Castro de Lima, a globalização do mercado está fundada num conjunto de medidas e de políticas presentes na teoria econômica denominada neoliberalismo, podendo ser definida como um “movimento de reação, em âmbito teórico e político ao Estado social”.<sup>619</sup>

Assim, ambos os fenômenos neoliberalismo e globalização econômica referem-se ao mesmo processo histórico, cujas estratégias de organização produtiva se globalizaram, concomitantemente, a uma ofensiva ideológica do capital, que

<sup>615</sup> Com vistas a dinamizar o mercado, os salários são tidos como algo que comprometem e reduzem os lucros.

<sup>616</sup> A partir do final da década de 1970 ocorre uma redução e desregulamentação dos direitos sociais, assim como uma redução da regulação estatal na economia dos países. LIMA, A. L. C. de. **Globalização econômica, política e direito**: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. *Op.cit.*, p. 317 e ss. Vários pensadores identificam um forte entrelaçamento entre a ascensão do movimento ideológico e político denominado neoliberalismo e o processo de globalização econômica. A ascensão dessas ideias vincula-se as crises políticas e econômicas do período entre 1960 a 1980, ao questionamento do modelo de gestão estatal de amplas esferas produtivas e ao modo de produção fordista, tidos como incapazes de impulsionar o crescimento econômico. A globalização econômica abrange os setores, financeiro, comercial e produtivo.

<sup>617</sup> Alguns autores identificam uma forte ligação entre os conceitos de globalização e o neoliberalismo, analisando-os como um só, sob a denominação globalização neoliberal. Outros, ainda, vislumbram uma identidade entre os dois fenômenos. ARRUDA JR., Edmundo Lima de; RAMOS, Alexandre (Org.) Globalização, neoliberalismo e mundo do trabalho *apud* LIMA, A. L. C. de. **Globalização econômica, política e direito**: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. *Op.cit.*, p. 156-157.

<sup>618</sup> IANNI, O. **Raças e classes sociais no Brasil**. *Op.cit.*, p. 106.

<sup>619</sup> LIMA, A. L. C. de. **Globalização econômica, política e direito**: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. *Op.cit.*, p. 158.



procura restaurar o prestígio das potencialidades do livre mercado pressionando a esfera política.<sup>620</sup>

Nessa perspectiva, Lúcia Cortes da Costa evidencia, que o neoliberalismo se caracteriza essencialmente como um movimento político e ideológico que procura legitimar e manter os avanços da globalização econômica, justificando a desigualdade social a partir da ideia de diferenças sociais. Por conseguinte, o Estado está “no centro da disputa neoliberal, pois, como movimento político ideológico visa essencialmente usar o poder político para dar liberdade de ação para o grande capital”.<sup>621</sup>

Ademais, a globalização foi viabilizada pelas novas tecnologias da comunicação e do transporte que possibilitaram um processo de intensificação de fluxos de pessoas e capital nunca antes visto na história. Com isso, possibilitou a internacionalização estratégica da produção pelas empresas multinacionais ao redor do globo.<sup>622</sup> Portanto, o vínculo entre o neoliberalismo e a globalização econômica ocorre além das razões históricas, em função de que as políticas de liberalização dos mercados pregadas pelo neoliberalismo são ínsitas à globalização atual<sup>623</sup>.

<sup>620</sup> Nesse sentido, Octavio Ianni considera que é por meio do neoliberalismo que se esclarece como a globalização se operacionaliza, “sob todos os aspectos, seja proposta teórica ou ideológica, o neoliberalismo revela como se desenvolve a globalização pelo alto, ou de cima para baixo. Sempre privilegia, a propriedade privada, a grande corporação, o mercado livre de restrições políticas, sociais ou culturais, a tecnificação crescente e generalizada dos processos de trabalho e produção, a produtividade e a lucratividade. Ressuscita a metáfora da ‘mão invisível’, que estaria cada vez mais presente ativa em todo o mundo”. IANNI, O. **A era do globalismo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 263. Nesse sentido ainda, COSTA, L. C. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. *Op.cit.*, p. 76.

<sup>621</sup> COSTA, L. C. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. *Ibid.*, p. 77. A globalização tem um papel fundamental no contexto. A internacionalização e mesmo a mundialização do capital não é um fenômeno recente na história. O que distingue a globalização atual de outras globalizações, isto é, de outros processos de mundialização anteriores não é o fato da internacionalização, mas a intensidade com que ela ocorre. NUNES, A.J.A. **Introdução à Economia Política**. *Op.cit.*, p. 229. LIMA, A. L. C. de. **Globalização econômica, política e direito**: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. *Op.cit.*, p. 124-125.

<sup>622</sup> A globalização consiste em um fenômeno complexo, sendo, ao mesmo tempo, cultural, ideológico, social, religioso, econômico, político. Todavia, preponderam os aspectos econômicos e a globalização econômica é orientada pelo neoliberalismo, intimamente imbricados inclusive é comum a referência globalização neoliberal. NUNES, A. J. **Introdução à Economia Política**. *Op.cit.*, p. 229. O fenômeno da globalização gerou grande interdependência econômica entre os países, ela também possui uma dimensão financeira, através da criação de um mercado único de capital mundial, o que gera, segundo os críticos, não uma maior eficiência econômica, mas atividades especulativas de risco e crises como a que recentemente se abateu sobre a economia norte-americana no ano de 2008, com efeitos em todo o mundo.

<sup>623</sup> Segundo ensina Avelãs Nunes “a desregulamentação consiste na plena liberalização dos movimentos de capitais, processo que teve início nos anos 70 do século passado nos EUA, a que se seguiu a abertura do sistema financeiro japonês em 1983/84 (em grande parte por imposição dos EUA), o desmantelamento dos sistemas nacionais de controle de câmbios na

Embora se possa admitir algum progresso, no que diz respeito, às técnicas de produção de bens voltados ao consumo humano, o mesmo não se nota em relação a melhor distribuição da riqueza social. Por conseguinte, a despeito da ampliação do volume de produção, não há redução significativa da desigualdade social frente ao aumento do poder de acumulação do capital.<sup>624</sup>

Nesse contexto, o Estado revela-se um elemento essencial de disputa neoliberal, haja vista que tal movimento político e ideológico busca usar o poder político para liberar a ação do grande capital. O Estado deve permitir que a iniciativa privada se apoderasse de todos os setores onde há perspectiva de lucro, ganha força o discurso baseado na obtenção dos bens e serviços, via mercado.<sup>625</sup>

Desse modo, a atuação do Estado somente deve se mostrar fraca diante da regulação da esfera econômica, da tributação sobre o capital e no fomento dos direitos sociais. Entretanto, o Estado deve ser operante e forte na defesa do livre mercado e no favorecimento da acumulação capitalista.

O ideário de um Estado mínimo, mais ágil e menos oneroso para o conjunto social, isto é, para o setor privado, coloca em xeque a sua capacidade de ser um agente promotor de reversão dos quadros de desigualdade social. Todavia, o Estado deve ser capaz de promover os interesses coletivos, sob pena de perder sua legitimidade.

Lúcia Cortes da Costa evidencia que o Estado como uma instituição central da sociedade capitalista, também tornou-se alvo da padronização imputada pela lógica reificada do capital. Tornou-se um imperativo a construção de um único modelo de Estado, voltado para o mercado, apesar da diversidade de realidades dos países.

O mercado passa a ser visto como um agente mais eficiente na alocação de recursos, não obstante, como já dito, incapaz de diminuir o quadro de desigualdade social presente em diversos países. Nota-se no contexto atual, uma crescente

---

Europa (nomeadamente com a criação do Mecanismo de Taxas de Câmbio do Sistema Monetário Europeu e a liberalização dos movimentos de capitais, no início da década de 1990) e a liberalização 'imposta' aos países da Europa Central, da América Latina e da Ásia do Sudoeste". NUNES, A.J.A. **Introdução à Economia Política**. *Ibid.*

<sup>624</sup> A legitimidade da desigualdade social é justificada pelo neoliberalismo, a partir da ideia das diferenças naturais.

<sup>625</sup> Isto exercerá, por exemplo, consequências importantes no que tange à proliferação de instituições de ensino privadas, no Brasil.

moralização das questões sociais culminando numa despolitização do debate acerca da economia, transformada em decisão meramente técnica.<sup>626</sup>

A grande questão acerca da crise do Estado e, por conseguinte, o questionamento dos papéis e funções que o Estado devia desempenhar, estava especialmente centrada na exaustão do modelo de regulação que ele exercia sobre a produção que limitava o poder do capital. Tal modelo é que experimentou a crise, notadamente, naqueles países onde o padrão de bem-estar social havia-se efetivado.<sup>627</sup>

Desse modo, encontra-se instaurado o impasse – evidenciado na disputa pela apropriação da riqueza socialmente produzida –, entre o financiamento de um modelo de bem-estar social e a ampliação dos processos tendentes à acumulação do capital. O Estado deve ficar reduzido na área social e mais forte na organização das condições necessárias à manutenção da lucratividade privada.<sup>628</sup>

No particular, Abili Lázaro Castro de Lima enfatiza que o papel do Estado não seria mais vinculado à redução das desigualdades de mercado ou, como vislumbrava Marshall, à garantia da liberdade e de igualdade de oportunidades dos indivíduos, mas sim, o “novo papel do Estado seria garantir e proteger a ‘ordem espontânea’ instituída pelo livre mercado”.<sup>629</sup>

Esping-Andersen evidencia o relevante papel das instituições na condução dos objetivos de bem-estar social, crescimento e emprego.<sup>630</sup> Tendo em vista, que os países distinguem-se substancialmente em termos de organização, centralização e força dos sindicatos, assim também a capacidade de administrar os interesses opostos, é também diferenciada.

Consequentemente, países com mecanismos políticos e institucionais de representação de interesses fracos são incapazes de negociar acordos entre

---

<sup>626</sup> Nesse sentido, Agnes Heller no livro “Além da justiça” afirma, que “a lógica do mercado e a velocidade da economia colidem com as regras e normas da burocracia pública, fazendo com que o Estado seja questionado permanentemente. Quando o desenvolvimento tecnológico é mais rápido que o progresso moral, a sociedade mergulha numa crise dos padrões de convivência ética. HELLER, A. **Além da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998, p. 78.

<sup>627</sup> COSTA, L. C. da. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. *Op.cit.*, p. 228.

<sup>628</sup> *Ibid.*

<sup>629</sup> LIMA, A. L. C. de. **Globalização econômica, política e direito**: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. *Op.cit.*, p. 318-319.

<sup>630</sup> ESPING-ANDERSEN, G. **O Futuro do Welfare State na nova ordem mundial**. *Op.cit.*, p. 77.

interesses conflitantes, e “objetivos conflitantes de bem-estar, emprego e eficiência resultam mais facilmente em *trade-offs* de soma zero”.<sup>631</sup>

A reforma do Estado, calcada na racionalidade capitalista procura submeter as necessidades humanas básicas à lógica do mercado, os valores da concorrência, competitividade e da eficiência passaram a ser considerados imprescindíveis à regulação das esferas nas quais a lógica funda-se na promoção dos direitos fundamentais. Portanto, é preciso indagar acerca da viabilidade de uma sociedade fundada na desigualdade e na exclusão.<sup>632</sup>

Castro e Ribeiro asseveram que “a história das políticas sociais está imbricada, em sua origem, com a história da moderna sociedade capitalista e com a consolidação dos modernos Estados nacionais”.<sup>633</sup> Portanto, os Estados contemporâneos enfrentam desafios múltiplos e diversos, alguns provocados por forças econômicas exógenas e outros intrínsecos a eles próprios e daí a importância da esfera pública nacional enquanto *locus* de reconhecimento e defesa dos direitos de cidadania.<sup>634</sup>

#### 2.2.4 O DECLÍNIO DO ESTADO-NAÇÃO EM FACE DA GLOBALIZAÇÃOECONÔMICA E DO NEOLIBERALISMO

Pode-se afirmar que o Estado em diferentes países vem sofrendo um processo de “desintermediação” política, não atuando mais como o mediador entre o bem comum e os interesses privados. Deve-se indagar então, a partir da pergunta feita por Ghéhenno: “o que sobrou então do Estado, se ele não constitui mais o ponto central, em torno do qual se organiza uma comunidade política”?<sup>635</sup>

Nesse contexto, frisa-se que o Estado, ainda atualmente revela-se um ator importante, na medida em que por meio de sua atuação pode fazer com que prevaleçam também outras racionalidades, além daquela estritamente econômica imperante no mercado.

---

<sup>631</sup> *Ibid.*

<sup>632</sup> COSTA, L. C. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. *Op.cit.*, p. 230.

<sup>633</sup> CASTRO, J. A. de; RIBEIRO, J. A. C. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. *Op.cit.*, p.17.

<sup>634</sup> *Ibid.*

<sup>635</sup> Cf. GUÉHENNO, J.-M. **O futuro da liberdade**: a democracia no mundo globalizado. Tradução: JANOWITZER, Rejane. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p. 54-55.

Contudo, o Estado cada vez mais torna-se uma somatória de agências especializadas, sendo o gerenciador mais dos interesses privados do que de um hipotético interesse geral ou comum. Em suma: o Estado não é mais o ponto de passagem obrigatório entre o particular e o geral.<sup>636</sup>

Nesse passo, a permanência do Estado também é questionada e repensada, na medida que se transformam os limites entre atores públicos e atores privados, tornando-se os últimos, hodiernamente, os portadores e gestores dos interesses públicos.<sup>637</sup>

No contexto da mundialização ou globalização<sup>638</sup> econômica<sup>639</sup>, o Estado-nação perde o papel de protagonista, já que suas funções reguladoras, notadamente no âmbito dos direitos sociais passam a ser derivadas, vale dizer, dependentes dos imperativos e diretrizes formulados pelas organizações internacionais, tais como o Banco Mundial, a Organização Mundial do Comércio, o Fundo Monetário Internacional<sup>640</sup>, bem como por empresas multinacionais dos Estados hegemônicos.<sup>641</sup>

Destaca-se que as empresas transnacionais atuam de acordo com duas palavras-chave: rentabilidade e produtividade. A sua estruturação e o seu processo

<sup>636</sup> Conforme Gerd Bornheim pontua: “O Estado, em face de sua crise, tornar-se-á dispensável?” BORNHEIM, G. *apud* GUÉHENNO, J.-M. **O futuro da liberdade**. *Op.cit.*, p. 225.

<sup>637</sup> COSTA, L. C. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. *Op.cit.*, p. 229.

<sup>638</sup> A globalização apresenta-se enquanto conceito como um fenômeno complexo, composto de diversas dimensões e facetas econômicas, políticas, culturais, ambientais, religiosas, jurídicas, que podem convergir na esteira das teorizações weberianas, para o tipo ideal, ou seja, “uma crescente interconexão em vários níveis da vida cotidiana a diversos lugares longínquos no mundo.” LIMA, A. L. C. de. **Globalização econômica, política e direito**: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. *Op.cit.*, p. 127; 138.

<sup>639</sup> No presente subitem a dimensão econômica da globalização será o fio condutor da análise, eis que, a partir dela se gerou as demais dimensões. Destaca-se que a globalização não é um fenômeno novo, que pode ser registrado desde o fim do século XV com as expedições portuguesas e espanholas, não obstante, o que torna peculiar a globalização econômica hoje, segundo John Gray é a velocidade, extensão, interconexão da movimentação de mercadorias e informações ao redor do mundo – é tremendamente maior do que qualquer outra que tenha existido em qualquer período anterior da história. Cf. LIMA, A. L. C. de. **Globalização econômica, política e direito**: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. *Op.cit.*, p. 140.

<sup>640</sup> Tais organizações foram criadas, segundo Boaventura, para cumprirem o “receituário neoliberal”, consubstanciado na “liberalização dos mercados, desregulamentação, privatização, minimalismo estatal, controle da inflação, primazia das exportações, cortes nas despesas sociais, redução do déficit público, concentração do poder mercantil nas grandes empresas multinacionais e do poder financeiro nos grandes bancos transnacionais”. SANTOS, B. de S. **Reinventar a democracia**: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: LIMA, A. L. C. de. **Globalização econômica, política e direito**: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. *Op.cit.*, p. 254.

<sup>641</sup> SANTOS, B. de S. **La globalización del derecho**: los nuevos caminos de la regulación y la emancipación. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1998, p. 32.

de produção não são mais verticalizados, mas a produção de um bem segue determinadas etapas de modo fragmentado e disperso em vários países, através das filiais, dos fornecedores ou subcontratados.<sup>642</sup>

Por conseguinte, tais agentes internacionais procuram obter por meio dos deslocamentos e do aumento incessante da produtividade, o máximo lucro; “essa obsessão leva-a produzir nas regiões onde os custos salariais são os mais baixos e a vender onde os níveis de vida são mais elevados”.<sup>643</sup>

David Held assevera que, na maioria das vezes, o auxílio financeiro prestado por organizações internacionais, notadamente, pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial encontra-se submetido a condições específicas, prática conhecida como “princípio da condicionalidade”.<sup>644</sup>

Held observa ainda que tais estipulações restringem sobremaneira a capacidade dos Estados delinearem as suas políticas, vez que, coloca inclusive em risco, às instituições que promovem o bem-estar dos cidadãos. Segundo o autor sintetiza,

[...] a todo governo que pretenda obter sua ajuda financeira, o FMI lhe requererá que restrinja a expansão do crédito, diminuir o gasto público, limite os salários e os empregos do setor público, desvalorize a moeda e reduza os programas de assistência social. Num país em desenvolvimento, por exemplo, isto pode criar um intenso conflito social e quem sabe a queda do governo, [...]. As condições de um empréstimo internacional às vezes equivalem a um ‘tratamento de choque’ no país que o recebe, o qual desloca gravemente suas instituições e costumes. [...] Nos últimos anos o FMI tendeu adotar o ‘ajuste estrutural’ à economia internacional como uma referência invariável, subestimando tanto as origens externas das dificuldades de um país como as pressões e rigidez estruturais da mesma economia mundial. Nas atuais circunstâncias, é pouco o que um país em desenvolvimento pode fazer para resistir a este processo.

Nesse diapasão, dá-se a erosão da ideia de soberania em detrimento da ascensão do corolário da miniaturização do Estado. Se o mercado prevalece sobre a sociedade civil, há uma absorção do político, ocasionando um esvaziamento e

<sup>642</sup> LIMA, A. L. C. de. **Globalização econômica, política e direito**: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. *Op.cit.*, p. 149.

<sup>643</sup> As transnacionais, ao contrário das multinacionais, não reproduzem as relações de trabalho de suas matrizes, pois, além de fabricarem as diversas partes de seus produtos em diferentes partes do mundo, o fazem sob contratos de trabalho variados, podendo ser: contratos de trabalho por tempo parcial, terceirizados ou nos moldes convencionais. Tal processo de internacionalização da produção mitiga o poder do Estado-nação. *Ibid.*, p. 152.

<sup>644</sup> HELD, D. A democracia, o Estado-nação e o sistema global. *In*: **Revista Lua Nova**, n. 23, 1991, p. 140.

fragmentação da política<sup>645</sup>. Por conseguinte, “o econômico prevalece sobre o político”<sup>646</sup>.

Desse modo, o mercado se sobrepõe a toda vida social, e portanto, as decisões governamentais deixam de ser políticas para tornarem-se econômicas, baseando-se numa lógica de custo/benefício. Nessa perspectiva considera Castro de Lima, que

[...] todas as dimensões da vida reduzem-se ao mercado, não havendo mais lugar para a política [...], a esfera pública deixa de ser um espaço para a reivindicação de direitos e de sua defesa, máxime no tocante aos direitos sociais, peculiaridade que enfraquece a cidadania.<sup>647</sup>

Em tal contexto diminui de maneira vertiginosa a possibilidade de influência dos governos locais, em detrimento do poder transnacional.<sup>648</sup> Por conseguinte, procuram obter através dos deslocamentos e do aumento incessante da produtividade, o máximo lucro; “essa obsessão leva-a produzir nas regiões onde os custos salariais são os mais baixos e a vender onde os níveis de vida são mais elevados”.<sup>649</sup> Assim, o Estado e suas políticas tornaram-se reféns deste novo panorama globalizado.<sup>650</sup>

As decisões de governo deixam de serem políticas para tornarem-se econômicas, baseadas numa lógica de custo/benefício, neste contexto, diminui de maneira vertiginosa a possibilidade de influência dos governos locais, em detrimento do aumento da influência dos atores globais, notadamente, os do setor financeiro.<sup>651</sup>

Conforme enfatiza Ianni, na denominada “dialética da globalização” dá-se a constatação da inequívoca vocação universalista do capitalismo e sua natureza complexa e contraditória. Assim, o modo capitalista de produção pode ser visto como “um todo complexo, desigual, contraditório e dinâmico, uma totalidade aberta

<sup>645</sup> Edgar Morin e Anne Brigitte Kern *apud* LIMA, A. L. C. de. **Globalização econômica, política e direito**: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. *Op.cit.*, p. 260.

<sup>646</sup> Ignacio Ramonet *apud* LIMA, A. L. C. de. *Op.cit.*, p. 259.

<sup>647</sup> LIMA, A. L. C. *Ibid.*, p. 319.

<sup>648</sup> *Ibid.*, p. 223. No mesmo sentido, FARIA, J. E. Democracia e governabilidade: os direitos humanos à luz da globalização econômica. In: FARIA, J. E. (Org.). **Direito e globalização econômica**. *Op.cit.*, p. 141-143.

<sup>649</sup> *Ibid.* As transnacionais, ao contrário das multinacionais, não reproduzem as relações de trabalho de suas matrizes, pois, além de fabricarem as diversas partes de seus produtos em diferentes partes do mundo, o fazem sob contratos de trabalho variados, podendo ser: contratos de trabalho por tempo parcial, terceirizados ou nos moldes convencionais. Tal processo de internacionalização da produção mitiga o poder do Estado-nação. *Ibid.*, p. 152.

<sup>650</sup> *Ibid.*, p. 155.

<sup>651</sup> MARTIN, Hans-Peter; SCHUMANN, Harald. **A armadilha da globalização**: o assalto à democracia e ao bem-estar social. São Paulo: Globo, 1997, p. 259.

ou propriamente histórica”, em constante movimento, com evolução errática, mas inexorável.<sup>652</sup>

Outrossim, a globalização mostra-se problemática e contraditória, envolvendo simultaneamente, integração e fragmentação, nacionalismo e regionalismo, geoeconomia e geopolítica. Ademais, contribui à desestruturação dos parâmetros históricos e geográficos, ao subverter as categorias de tempo e espaço<sup>653</sup>, pois formaram-se no contexto do Estado-nação. Nesse passo, reabre ainda, a problemática da continuidade ou não continuidade da modernidade, o debate modernidade – pós-modernidade.<sup>654</sup>

Em tal contexto propaga-se pelo imaginário de alguns a ideia de que se iniciou a pós-modernidade, em virtude da superveniência do universo da “desterritorialização” e da “reterritorialização” e da fragmentação, sendo esse o “clima da pós-modernidade: a história substituída pelo efêmero, pela imagem do instante, pelo lugar fugidio.”<sup>655</sup>

Na medida em que a globalização econômica e o neoliberalismo consolidaram-se, ocorreu uma transnacionalização da esfera política e uma desterritorialização da política, culminando em várias mazelas tanto no âmbito político quanto no âmbito jurídico.<sup>656</sup>

---

<sup>652</sup> IANNI, O. *Op.cit.*, p. 175.

<sup>653</sup> Ianni assevera que a aceleração do processo de globalização modificou as noções de tempo e espaço, modificando-se e multiplicando-se, no âmbito da sociedade global, as “formas sociais do espaço e do tempo”. *Ibid.*, p. 209-210.

<sup>654</sup> *Ibid.*, p. 207.

<sup>655</sup> *Ibid.*, p. 211-213. Não obstante, é preciso atentar ao fato de que tais metamorfoses espaço-temporais não são inocentes, eis que escamoteiam uma dose de ideologia, sublimando a experiência, pasteurizando a realidade e escolhendo o simulacro como a experiência real, substituindo experiência pela aparência. Ianni, p. 215. Portanto, este é “o império da não-contemporaneidade”, onde passado e presente, espaço e tempo, embaralham-se, e as velocidades das transformações divergem. Assevera Ianni, que o convívio de anacronismos com modernidades e pós-modernidades revela-se nas tramas da não-contemporaneidade, por conseguinte, “ocorrem defasagens, desníveis, fraturas, anacronismos, dissonâncias, assincronias, desencontros, tensões. O residual mescla-se com a novidade, o pretérito com o predominante, o que era com o que não é. Multiplicam-se as descontinuidades e as repetições, os desencontros e as tensões. Tudo se estilhaça, despedaça. O espaço e o tempo diversificam-se de modo surpreendente, multiplicando-se ao acaso, de modo conjugado e disparatado.” IANNI, O. *Ibid.*, p. 222. Nesse contexto, insere-se ainda, o Direito, que desempenha um papel fundamental na racionalização social, possibilitando o desenvolvimento do mercado e promovendo a previsibilidade e calculabilidade, eis porque, “juntamente com a racionalização do mercado, da empresa, da cidade, do Estado, do ensino, da cultura e da religião, desenvolve-se e generaliza-se o direito racional”. IANNI, O. *Raças e classes sociais no Brasil. Op.cit.*, p. 156.

<sup>656</sup> LIMA, A. L. C. de. Globalização econômica, política e direito: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. *Op.cit.*, p. 308.



José Eduardo Faria descreve o panorama do enfraquecimento do poder local como um sintoma do processo de desterritorialização da política devido à globalização econômica. Devido a esse enfraquecimento, pontua Faria

(a) Os Estados nacionais têm comprometida sua capacidade de coordenação macroeconômica; (b) perdem as condições materiais de estabelecer critérios políticos e dispositivos jurídicos aptos a permitir a superação da rigidez da lógica econômica na busca do bem-estar coletivo; (c) revelam-se incapazes de impedir a transferência de parte de seu poder decisório para as áreas de influência do capital privado e dos grandes conglomerados empresariais; (d) enfrentam dificuldades para assegurar a eficácia de seus instrumentos de política industrial baseados na imposição de restrições aos fluxos de capitais e mercadorias e, por fim, (e) dispõem de poucas condições políticas e financeiras para administrar o custo social da transformação das relações entre capital e o trabalho provocada pela substituição do antigo paradigma 'fordista', pelo novo paradigma da 'especialização flexível da produção'. Uma das consequências mais importantes do enfraquecimento do poder do Estado nacional como se vê, é a perda da centralidade política. Com a erosão das fronteiras, no âmbito de uma economia globalizada, a política se 'desterritorializa'".<sup>657</sup>

Consequentemente, a política cada vez mais perde o seu referencial territorial, resultando em uma submissão dos cidadãos às decisões que transcendem à arena política estatal, e, consequentemente, um esvaziamento dos direitos políticos, bem como, uma dissipação dos direitos sociais, notadamente, os direitos trabalhistas neles compreendidos.<sup>658</sup>

As reformas neoliberais adquiriram múltiplas formas e nuances. Entretanto, evidencia Esping-Andersen, que alguns elementos estão em todas elas presentes, são eles: a "remercantilização da força de trabalho", o enfraquecimento dos sindicatos, a desregulamentação dos mercados de trabalho e privatização dos serviços sociais. Ademais, há uma tendência crescente de segmentação dos esquemas de bem-estar, simultaneamente acompanhada de uma relevância significativa de poder e autonomia de outras organizações privadas ou filantrópicas.<sup>659</sup>

O poder estatal se retraiu em face da diminuição do papel do Estado e se dissipou em prol do poder transnacional. Assim, a esfera pública deixa de ser

<sup>657</sup> FARIA, J. E. Democracia e governabilidade: os direitos humanos à luz da globalização econômica. *Op.cit.*, p. 141.

<sup>658</sup> LIMA, A. L. C. de. **Globalização econômica, política e direito**: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. *Op.cit.*, p. 317; p. 319.

<sup>659</sup> FIORI, J. L. **Estado de Bem-Estar Social**: Padrões e Crises. *Op.cit.*, p. 142.

garante dos direitos sociais implicando o seu gradual e contínuo enfraquecimento gerando um recrudescimento dos quadros de exclusão social.<sup>660</sup>

Por fim, evidencia-se que o papel do Estado encontra-se tencionado duplamente, vale dizer, frente às novas demandas sociais e à abertura de mercado; e face ao necessário enfraquecimento do seu poder de controle sobre os fluxos de investimentos face à ampliação do poder do mercado.

Centrar-se-á no próximo item na análise da reforma do Estado brasileiro como parte desse processo de ajustamento à globalização econômica, assim como seu impacto sobre a redefinição da atuação estatal.

## 2.2.5 O PROCESSO DE FORMAÇÃO DO ESTADO NO BRASIL

Buscar-se-á analisar com base nas particularidades históricas os principais fatores internos e externos que contribuíram à formação do Estado brasileiro, evidenciando a relação entre a organização da estrutura produtiva e o Estado.

Nesse contexto, procurar-se-á compreender o papel central desempenhado pelo Estado na viabilização das condições necessárias à acumulação capitalista, especialmente, voltada ao mercado externo, e seu reflexo sobre a expansão ou retração das políticas públicas, especialmente, as políticas sociais.

O foco da análise é evidenciar o quadro de desigualdade social presente que, aliás, constitui a marca definidora das relações sociais brasileiras e guarda origens históricas. O caráter patrimonial assumido pelo Estado brasileiro desde sempre procurou fazer do poder político uma extensão do poder econômico das elites, priorizando o capital em detrimento das demandas por melhores condições de vida da população em geral.

Por conseguinte, no Brasil, o esforço empreendido à modernização econômica não foi acompanhado de medidas voltadas à adequada distribuição de riqueza e de renda.

---

<sup>660</sup> DUPAS, G. **Economia global e exclusão social: Pobreza, Emprego, Estado e Futuro do Capitalismo**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 16.; LIMA, A. L. C. de. **Globalização econômica, política e direito: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico**. *Op.cit.*, p. 273.

Tal enfoque não pretende ser demasiadamente profundo, reconhece-se a ocorrência de lacunas, no entanto, a presente análise pretende propiciar a compreensão destas particularidades.

Pode-se afirmar que o sistema administrativo do governo do Brasil Colônia foi criado com o intuito de manter a expropriação das riquezas locais. Tal estrutura foi imposta por Portugal, desconsiderando tanto a cultura quanto a população que havia no país antes da colonização.

Não havia, portanto, a ideia de criar padrões societários mais igualitários, bem como um sistema equitativo do uso dos recursos econômicos e de distribuição interna de renda. Num primeiro momento, seguindo uma racionalidade de geração de riquezas voltada ao reino de Portugal, houve a dominação, escravização e dizimação da população indígena e, em seguida, vieram os degredados, os negros escravizados e, posteriormente, os imigrantes pobres.<sup>661</sup>

A sociedade colonial era pautada por um dinamismo econômico ditado pela demanda externa de produtos primários, assentado em latifúndios exportadores e na concentração de rendas dos senhores rurais. Assim, o advento da economia brasileira parte de um padrão de acumulação fundado nas grandes propriedades de terra, os latifúndios, centrada numa lógica do patrimonialismo.

O poder econômico centrado nas elites rurais, vinculado à ausência de autonomia política, administrativa e econômica da Colônia, contribuiu para que a ordem social permanecesse inalterada.<sup>662</sup>

Durante todo o período Imperial a administração pública brasileira baseou-se no poder das elites locais rurais e no poder nas cidades da burguesia mercantil. Assim, o Estado brasileiro formou-se a partir da ocupação dessas elites, sem romper com seu caráter dependente à ordem estrangeira, notadamente, ao capital inglês.

---

<sup>661</sup> Tendo em vista a viabilização desse sistema e também como defesa perante as demais potências colonizadoras à época, o governo português promove uma repartição de grandes extensões de terra, entregando-as ao controle dos senhores rurais, com vistas à exploração. A estrutura produtiva no Brasil Colônia estava centrada no trabalho escravo, na produção agrícola, *a priori*, a monocultura do açúcar e após a do algodão no Nordeste, bem como na Mineração. Cf. FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. *Op.cit.*, p. 69; SODRÉ, N. W. **Formação Histórica do Brasil**. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1990, p. 65.

<sup>662</sup> A alteração da estrutura administrativa brasileira somente se deu com a vinda do rei de Portugal, em 1815, com a elevação do Brasil a Reino Unido ao de Portugal, a administração local foi organizada a partir da canalização dos fundos públicos. A emissão de moedas e os contratos de empréstimos junto aos bancos da Inglaterra marcaram a organização administrativa pública do Brasil, estando presentes desde então os déficits orçamentários. COSTA, L. C. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. *Op.cit.*, p. 111-112.

Além disso, houve a permanência do regime escravocrata assim como concentração das rendas e riquezas nacionais pelas elites, especialmente, as elites rurais.<sup>663</sup>

O sistema social brasileiro apresentava-se anacrônico à ordem mundial, pois o sistema escravocrata mostrava-se contraproducente ao dinamismo necessário da sociedade capitalista na esfera produtiva e no consumo intermediado pelo mercado.<sup>664</sup>

Embora a produção cafeeira tenha mantido o poder das elites rurais, já havia uma nascente pressão de uma elite urbana comercial, desejosa por dinamizar o mercado interno e modernizar as estruturas administrativas do país. Nesse contexto, o movimento republicano ganhou forças e a demanda pela transformação na ordem política rompendo com a ordem social centrada no trabalho escravo.

A República foi proclamada em 1889, dentre outros fatores, como um resultado de um novo arranjo de poderes internos. Contudo, não houve mudanças no caráter de subalterno de dependência em face do capital inglês.

Conforme ensina Florestan Fernandes, a burguesia republicana brasileira não lutava por uma nova ordem social fundada nas reivindicações populares, mas sim por uma nova composição do poder no interior das classes dominantes e pela manutenção da velha ordem. Assim, o pacto federativo nascido com a proclamação da República em 1889 não resultou em transformações na distribuição da renda nacional, tampouco alterou a estrutura agrária vigente.<sup>665</sup>

---

<sup>663</sup> Em 1822 a independência do Brasil foi proclamada, não obstante, a dependência externa manteve-se em relação a Portugal que, por sua vez, há muito se encontrava numa situação de dependência em relação à Inglaterra. Evidencia-se a aprovação em 1824 da Constituição de caráter nitidamente absolutista, haja vista, a existência de o quarto Poder, o Poder Moderador, por meio do qual o Imperador D. Pedro I podia intervir nos demais Poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário. Cf. CUNHA, M. W. V. da. **O sistema administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro: CBPE; Inep. MEC/RJ, 1963, (Coleção Brasil Urbano), p. 13.

<sup>664</sup> O sistema escravocrata era inadequado ao capitalismo, especialmente, pelos custos que representava a produção, o escravo representava um adiantamento de capital e uma expectativa frustrada, no mais das vezes de trabalho e exigia ainda um sistema custoso de vigilância. Diferentemente do assalariado que é remunerado após a realização do trabalho, além disso, este pode ser dispensado caso haja queda da produção. Celso Furtado analisa em sua obra "Formação Econômica do Brasil", o regime de assalariamento da força de trabalho e o final do sistema escravocrata brasileiro. Tendo em vista a decadência do setor açucareiro na região Nordeste, o café revelou-se a alternativa econômica, induzindo uma nova regionalização do dinamismo econômico para a região Centro-Sul. FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. *Op.cit.*

<sup>665</sup> Nesse período o governo republicano enfrentou problemas políticos vinculados a crise do café, já se vislumbrava a precariedade do sistema produtivo assentado na exportação de um único produto. À época o governo federal empreendeu uma ação de regulação do preço do produto, comprando os estoques excedentes com vistas a manutenção do preço externo. Cf. FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. *Op.cit.*; PRADO JÚNIOR, C. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 172.

O arranjo de forças políticas republicanas baseava-se no poder das oligarquias regionais. Portanto, a implementação de uma estrutura de governo federativa centrou-se no desafio de equilibrar as disputas regionais e o poder de mando local.

À medida que a estrutura econômica do país se transformava com a generalização do trabalho assalariado, houve a necessidade de se elevar o grau de monetização da economia e impulsionar o mercado interno. A partir de 1920, o Governo teve que modernizar sua estrutura administrativa, impondo uma ordem pública nos setores da educação, saúde pública, polícia e comunicações.<sup>666</sup>

A crise econômica e financeira instalada desde então, bem como os descontentamentos populares e a política monetária do presidente Washington Luís foram alguns dos fatores que contribuíram à Revolução de 1930. O governo de Getúlio Vargas, em sua primeira fase, de 1930-1934, tinha por objetivo principal manter a ordem interna no país, por meio da solução dos impasses políticos e da criação de novas bases fiscais com vistas a dinamizar a administração pública.

Cabe enfatizar que somente a partir da década de 1930, se dá no Brasil a formação de um sistema nacional de políticas públicas sociais, voltado à regulação social, mediante a extensão da intervenção estatal em relação a novos bens e serviços, como por exemplo, a ampliação de benefícios trabalhistas, assistenciais e trabalhistas e a ampliação do ensino fundamental e médio.

Conforme ensina Cunha, a Constituição Federal de 1934 evidenciava preocupações com a reforma do Estado, tendo em vista a inclusão em seu texto de um título acerca da ordem econômica, a função social da propriedade e os direitos trabalhistas.<sup>667</sup>

A necessidade de reformas e da defesa do país foram os motivos alegados para o golpe de Estado de 1937. Buscava-se criar no Brasil as bases capitalistas com vistas a estabelecer um modelo urbano e industrial. O governo impõe tarifas de importação e um sistema de proteção à produção industrial nacional.

---

<sup>666</sup> CUNHA, M. W. V. da. **O sistema administrativo brasileiro**. *Op.cit.*, p. 35. Assim, o processo de modernização da sociedade brasileira seguia sua particularidade histórica, haja vista, seu passado escravocrata a lógica das relações personalíssimas entre os senhores rurais e os trabalhadores, a incipiente indústria nacional resultado do sistema exportador, fundado no café, que conhecera a crise na década de 1920, especialmente, após a queda da Bolsa de Nova York. COSTA, L. C. **Os impasses do estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil**. *Op.cit.*, p. 118.

<sup>667</sup> CUNHA, M. W. V. da. **O sistema administrativo brasileiro**. *Op.cit.*, p. 58.

A Carta Constitucional de 1937 buscou fortalecer o Poder Executivo que governava por meio de decretos-leis, seguindo a tendência que se espalhou pelo mundo ocidental Pós-Guerra, o Estado se identificava como defensor da nação, fundado numa doutrina fascista de apelo ao ideário nacional.<sup>668</sup>

Em 1940, o governo Vargas estabelece o salário mínimo, as bases do sindicalismo legalizado, institui a Justiça do Trabalho, moderniza as relações trabalhistas urbanas, que passam a contar com os direitos de proteção social, deixando de alcançar os trabalhadores rurais. Com vistas à organização do trabalho assalariado, institui a CLT – Consolidação das Leis do Trabalho, em 1943.<sup>669</sup>

Insta destacar que esse início de processo de proteção social baseava-se na inserção na estrutura produtiva e vinculava-se às condições de trabalho somente os trabalhadores urbanos do mercado formal contavam com os direitos de proteção social.

A conjuntura mundial que se segue ao segundo Pós-Guerra foi marcada pela hegemonia econômica e política dos Estados Unidos da América no Ocidente, dada a rivalidade com os soviéticos. No ano de 1944 foi empreendido o acordo de Bretton Woods, também fora criado o Fundo Monetário Internacional - FMI, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio – GATT.

O *déficit* orçamentário da União foi o fator apontado como responsável pela inflação elevada e como óbice ao crescimento econômico. O modelo de financiamento de desenvolvimento econômico fundado no aporte de capital estrangeiro estava em xeque, tendo em vista a mudança da política externa norte-americana, que passou a privilegiar o investimento na Europa em detrimento dos países latino-americanos, notadamente, o Brasil.<sup>670</sup>

---

<sup>668</sup> Nesse contexto, houve o fortalecimento do Partido Comunista após os movimentos de 1935, sendo duramente combatido pelo governo Vargas. Ocorreram ainda mudanças no sistema eleitoral para eleições indiretas, proibição de greves, controle sobre os sindicatos e medidas protecionistas à indústria nacional. COSTA, L. C. **Os impasses do estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil.** *Op.cit.*, p. 120.

<sup>669</sup> Conforme pontua Abreu, O Estado migrou da arena normativa da atividade econômica para a provisão de serviços e bens. Foi no período Vargas que a administração pública expandiu-se, o modelo nacional se sobrepôs a lógica do poder regional. ABREU, M. P. (Org.) **A ordem do progresso.** Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 91. COSTA, L. C. **Os impasses do estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil.** *Op.cit.*, p. 123.

<sup>670</sup> Os Estados Unidos haviam-se transformado no grande parceiro comercial brasileiro no período da guerra, por conseguinte, com o final do conflito, as dificuldades de exportação e importação diminuem o ritmo de crescimento da economia no país. ABREU, M. P. (Org.) **A ordem do**

No ano de 1950, Getúlio Vargas retorna ao poder eleito democraticamente, desempenhando um governo ainda marcado por uma política populista centralizada no Poder Executivo, tendo por desafio controlar a inflação e o desequilíbrio das contas públicas.<sup>671</sup>

Evidencia-se no período, a ênfase na ideia de nação, a partir da criação de uma imagem de progresso, o governo retoma a linha desenvolvimentista, por meio de forte atuação do Estado na criação da infraestrutura necessária a modernização e ao desenvolvimento, centrado nas obras públicas e na implementação das políticas públicas.

Tendo em vista o aumento da complexidade da sociedade com a alteração do modelo econômico de agroexportador para urbano e industrial, houve a necessidade de uma maior coordenação das políticas públicas.

Por conseguinte, a regulação do social durante o período do Estado Novo e no segundo mandato de Vargas esteve limitada à construção da ordem capitalista vinculada à dificuldade de transformar os aspectos estruturais de melhor distribuição de riqueza e renda no Brasil.

Após a morte de Vargas, instala-se o governo provisório de Café Filho tendo por prioridade a retomada das negociações externas com o Fundo Monetário Internacional e no apoio no setor financeiro privado. Pode-se afirmar que as relações internacionais no âmbito capitalista sempre foram acompanhadas pela desigualdade e pela competição entre os países periféricos e os países centrais e suas organizações financeiras.<sup>672</sup>

O debate acerca do desenvolvimento ganha maior evidencia na América Latina via Cepal, a ideia desenvolvimentista baseava-se na necessidade de se alterar a posição subalterna dos países latinos através da industrialização viabilizada pela ação do Estado. O Estado seria o agente coordenador do processo de crescimento econômico. Desta forma, na esteira das análises de planejamento

---

**progresso.** *Op.cit.*, p. 92.; CUNHA, M. W. V. da. **O sistema administrativo brasileiro.** *Op.cit.*, p. 170.

<sup>671</sup> A necessidade de equilíbrio com as contas públicas levou Vargas a implementar uma política monetária restritiva. COSTA, L. C. **Os impasses do estado capitalista:** uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. *Op.cit.*, p. 124.

<sup>672</sup> COSTA, L. C. **Os impasses do estado capitalista:** uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. *Ibid.*, p. 132.

econômico de Keynes e conforme orientações da Cepal, o governo deveria criar uma infraestrutura necessária ao desenvolvimento.<sup>673</sup>

Nesse contexto, intensifica-se a industrialização no Brasil com o governo de Juscelino Kubitschek e o seu plano de metas de desenvolver cinquenta anos em cinco. A industrialização era encarada como uma etapa necessária ao pleno desenvolvimento das forças produtivas nacionais. O desenvolvimento industrial seria o meio de combater a pobreza no país.

Naquela conjuntura, o papel interventor do Estado era imprescindível ao desenvolvimento econômico, haja vista a fragilidade da poupança interna e o déficit orçamentário causado, principalmente, pelo emprego de recursos oriundos do orçamento público.

O processo de industrialização e modernização não resolveu os problemas de desigualdade, nem entre as regiões do país, tampouco entre as classes sociais, também não democratizou o mercado interno. Houve uma maior elitização do mercado interno, assim como um aumento na dependência do capital externo, elevando a dívida externa.

Após as medidas expansionistas do governo de Juscelino, o governo de Jânio Quadros herda um quadro inflacionário e recessivo e, com a sua renúncia após sete meses de governo, o Brasil experimenta um processo de impasses políticos e indefinições econômicas.<sup>674</sup>

Tal quadro se agudiza ainda mais com o governo João Goulart, acirram-se as tensões entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, rompem-se a ordem política e instaura-se o governo militar por meio do Golpe militar de 1964, premido por uma forte pressão externa e interna quanto ao fortalecimento dos setores capitalistas.<sup>675</sup>

Evidencia-se que numa ditadura o Estado concentra todas as funções de comando, a partir, principalmente, do fortalecimento do Executivo. Não obstante, mesmo numa ditadura, autonomia estatal é relativa, pois o setor produtivo privado exerce influência sobre o governo. Nessa perspectiva, assevera Claus Offe que

<sup>673</sup> Sistema de transportes, energia elétrica, incentivos fiscais ao setor produtivo privado. LACERDA, A. C. de. O papel do Estado nos modelos brasileiros de desenvolvimento. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, n. 7, p. 11-26, 1995.

<sup>674</sup> COSTA, L. C. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. *Op.cit.*, p. 136-137. ABREU, M. P. (Org.) **A ordem do progresso**. *Op.cit.*, p. 206.

<sup>675</sup> O período da ditadura militar entre 1964 e 1979 foi marcado por uma linha de condução de subordinação aos interesses do capital internacional estrangeiro. COSTA, L. C. *Op.cit.*, p. 139.



independentemente o regime de governo em exercício, o Estado depende do setor privado, tendo em vista que é sobre a arrecadação da atividade produtiva que o governo estatal obtém recursos.<sup>676</sup>

A partir da década de 1970 serão definidas e reguladas as fontes de financiamento das políticas públicas sociais da educação, saúde, assistência social, previdência e habitação, assim como se amplia o sistema protetivo através da inclusão de novos beneficiários, como por exemplo, os trabalhadores rurais, ainda que paulatinamente. Tal padrão de proteção estatal acompanhará esse modelo de sistema até os anos de 1980.

Na década de 1980, evidenciou-se o impasse do pagamento da dívida externa, a proposta do FMI para tanto baseava-se no corte dos gastos públicos, controle da inflação, abertura econômica, dinamização do setor exportador. Portanto, houve um fluxo de capital aos investidores privados dos países centrais, ao invés de investimentos nos países devedores, como era o caso do Brasil,<sup>677</sup> culminando numa crise fiscal sem precedentes.<sup>678</sup>

Concomitantemente ao esgotamento do modelo de desenvolvimento econômico centrado em aportes de capital externo, ocorre o fim da ditadura com o governo Figueiredo, marcado internamente por uma crescente agitação dos movimentos políticos de massa.

O Estado encontrava-se numa crise de legitimidade, era visto como ineficiente quanto à viabilização do desenvolvimento econômico e no controle da inflação, assim como favorecedor do grande capital internacional.

O contexto do final da década de 1980 imperava o ideário de ajustamento à nova ordem mundial, assim como se empreender mecanismos de transição democrática dentro de uma normalidade social e jurídica. Por conseguinte, a abertura produtiva, comercial e financeira passou a representar uma estratégia de impulso da economia nacional.

Com o final do período de ditadura, cresceu a ação dos movimentos e partidos políticos que defendiam o papel estratégico do Estado na economia e na prestação de bens e serviços sociais básicos.

---

<sup>676</sup> OFFE, C. *apud* COSTA, L. C. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. *Op.cit.*

<sup>677</sup> No contexto, menciona-se a ruptura unilateral dos Estados Unidos, a crise do petróleo e a crise mexicana com a moratória em 1982. *Ibid.*, p. 140.

<sup>678</sup> *Ibid.*, p. 141-142.

As profundas transformações ocorridas no século XX, notadamente, com a migração do campo para a cidade, o consequente processo de urbanização intensificado pela industrialização, a vinda imigratória europeia e de outras partes do mundo, o salto tecnológico, a ampliação da produção nacional durante os anos de 1968 até 1974, denominado, de “milagre econômico”, não alteraram significativamente o quadro de desigualdade social imperante em nossa sociedade, sendo este a marca definidora das relações sociais no país.<sup>679</sup>

#### 2.2.5.1 a Redemocratização e a Reforma do Estado no Brasil

A reforma estatal brasileira foi colocada como uma das condições significativas para ingresso do país na ‘modernidade globalizada’, apoiada num ideário de crise causada pela incapacidade de sustentação financeira do Estado, demandando, portanto, a redução de gastos sociais.<sup>680</sup>

Sob a inspiração do modelo de governo inglês de Margareth Thatcher e da experiência do governo neoliberal do Chile no período Pinochet, a crise do Estado brasileiro deveria ser revertida através do corte nos gastos públicos, abertura econômica, controle da inflação, privatizações das empresas estatais.<sup>681</sup>

Assim, a reforma estatal brasileira não se centrou numa reforma social voltada ao ajustamento dos padrões de desigualdade social, mas revelou-se um elemento fundamental na ampliação da lógica da economia de mercado. Nesse sentido, Lúcia Cortes da Costa enfatiza que “a lógica da ‘eficiência’ extrapolou os limites da economia para ingressar nos domínios da política e da administração pública”.<sup>682</sup>

A política de assistência financeira do Banco Mundial encontrava-se atrelada a “ajustes estruturais, parâmetros de austeridade monetária e fiscal, maior abertura da economia ao setor privado, supressão de barreiras nacionais ao comércio internacional e aceitação dos mecanismos de mercado como critério para solução dos problemas produtivos e distributivos”.<sup>683</sup>

<sup>679</sup> COSTA, L. C. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasi. *Ibid.*, p. 150.

<sup>680</sup> *Ibid.*, p. 145.

<sup>681</sup> COSTA, L. C. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. *Ibid.*, p. 167.

<sup>682</sup> *Ibid.*

<sup>683</sup> HELD, D. **A democracia, o Estado-nação e o sistema global**. *Op.cit.*, p. 141.

A grande questão pontuada a partir da transição democrática versava acerca da discussão do projeto de reestruturação da sociedade, num contexto de dificuldades financeiras do Estado<sup>684</sup> e de reduzido crescimento econômico e vislumbra-se, ao mesmo tempo, as significativas expectativas em face das demandas sociais retraídas ao longo das décadas passadas.

Assim, as crescentes dificuldades da política econômica e descontentamento com o descontrole inflacionário culminaram num fortalecimento das ideias que propunham a redução do Estado, por meio de ajuste fiscal e corte nos gastos públicos.<sup>685</sup>

Por conseguinte, a reforma do Estado não foi colocada como um ponto essencial à reforma social, ou um ajuste no padrão iniquo de desigualdade social, mas como um elemento de maior alcance da lógica da economia de mercado, a lógica da “eficiência” extrapolou os limites da economia e ingressou nos domínios da política e da administração pública.<sup>686</sup>

Nesse contexto menciona-se a promulgação da Carta Magna de 1988, que se deu num ambiente marcado pela contradição histórica, sendo resultado de uma luta política por meio da mobilização e da democratização social, num contexto no qual o ideário neoliberal cobrava a redução do Estado e a diminuição da regulação econômica e social estatal.

A aprovação da Carta Magna de 1988 gerou novas expectativas em relação a tais políticas, haja vista sua forte acolhida no que tange aos direitos sociais. Conforme pontuam Castro e Ribeiro diversos avanços podem ser imputados à Constituição da República, dentre os quais,

[...] a introdução do conceito de seguridade social que compreende a universalização da cobertura e do atendimento em saúde; a incorporação de direitos trabalhistas e previdenciários; a equiparação entre trabalhadores rurais e urbanos no que tange aos benefícios da previdência e aposentadoria, além de mudanças referentes à sustentação financeira dos direitos e das políticas sociais com a definição e a vinculação de recursos orçamentários para o custeio das ações de saúde, previdência, assistência e também para a educação. A CF/88 também inovou na proposta de

<sup>684</sup> O cenário da redemocratização brasileira foi marcado por um Estado exaurido pelo pagamento de juros da dívida externa. **Os impasses do estado capitalista:** uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. *Op.cit.*

<sup>685</sup> A crise financeira estatal passou a estar vinculada a justificar a privatização, o comprometimento dos serviços públicos e a depreciação do funcionalismo público.

<sup>686</sup> COSTA, L. C. da. **Os impasses do estado capitalista:** uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil *Op.cit.*, p. 164.

descentralização da gestão e a definição de responsabilidades entre União, estados e municípios.<sup>687</sup>

Na década de 1990, todo o espectro de atuação das políticas públicas sociais no Brasil foi afetado seriamente pelo contexto macroeconômico então calcado na prevalência da agenda neoliberal que colocou em crise o modelo intervencionista de Estado.<sup>688</sup>

Nota-se, novamente, na história econômica Brasileira, um agravamento da situação social interna, vinculada a fatores de endividamento externo. Segundo assevera Tavares, o Estado estando a serviço da dívida pública torna-se nefasto à população, na medida em que demanda superávit primário gerado através de cortes no investimento público e aumento nos juros com vistas a atrair capital externo.<sup>689</sup> Assim, o Estado ao elevar as taxas de juros dificulta o crescimento econômico, causando o aumento do desemprego, bem como redução na capacidade de investimentos públicos, especialmente, no âmbito social.<sup>690</sup>

Conforme assevera Cortes da Costa, “é na junção dos fatores externos e das opções internas que podemos encontrar a racionalidade do processo de reforma do Estado no Brasil”.<sup>691</sup> Nesse passo, Costa aduz que a política econômica, ao fomentar o setor exportador apenas com vistas à obtenção de divisas e reserva cambial, sacrifica a produção do mercado interno e eleva a taxa de desemprego.

Portanto, nesse quadro se o governo não consegue estabelecer uma política de incentivo às exportações, contribui para o déficit da balança comercial devido à abertura das importações e diminuição de produção interna. Tal contexto de redução de investimentos públicos e aumento da desigualdade social tornaram-se recorrentes no Brasil na primeira metade da década de 1990.<sup>692</sup>

No debate acerca do modelo de Estado ganhou destaque a concepção de que o mercado seria uma agente mais eficiente, mais ágil e menos oneroso ao

<sup>687</sup> CASTRO, J. A. de; RIBEIRO, J. A. C. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. *Op.cit.*, p. 28-30.

<sup>688</sup> Cabe destacar as características da proteção social brasileira desde os anos de 1930, seletivo, particularista, assistencialista, fragmentário e meritocrático. CASTRO, J. A. de; RIBEIRO, J. A. C. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. *Op.cit.*, p. 28.

<sup>689</sup> TAVARES, M. da C; FIORI, J. L. **Desajuste global e modernização conservadora**. São Paulo: Paz e Terra, 1996, p. 100.

<sup>690</sup> *Ibid.*

<sup>691</sup> COSTA, L. C. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. *Op.cit.*, p. 165.

<sup>692</sup> TAVARES, M. da C; FIORI, J. L. **Desajuste global e modernização conservadora**. *Op.cit.*, p. 150.

conjunto da sociedade, a burocracia estatal passou a ser encarada como morosa e ineficiente, instaurando a discussão sobre a necessidade de implementação de uma administração gerencial.<sup>693</sup>

Em outras palavras, estabelecimento de concorrência interna, descentralização e redução dos níveis hierárquicos, em nome de um Estado “eficiente”. Não obstante, é preciso não se olvidar que o termo eficiência não é um termo neutro, pois pressupõe o elemento teleológico das ações que se quer empreender, ou seja, deve-se discutir para que e para quem serão implementadas as decisões governamentais.<sup>694</sup>

O mercado de trabalho privado também conheceu transformações nessa “nova” etapa da modernização capitalista, exigiu-se a flexibilização à contratação de trabalhadores, haja vista o alegado alto custo dos encargos sociais criados pela Constituição da República de 1988.<sup>695</sup>

A reforma democrática de Estado brasileiro, engendrada por meio da aprovação da Constituição da República de 1988 foi perpassada pelo contexto de contrarreformas liberais da década de 1990, as quais em sintonia com o que estava ocorrendo nos países centrais, exigia um Estado reduzido na esfera social e um aumento do espaço do mercado e da iniciativa privada na sociedade.<sup>696</sup>

Nesse contexto, menciona-se a aprovação do Programa Nacional de Publicização<sup>697</sup>, que retirou a atuação estatal direta no âmbito social. O papel e a função estatais se resumiam a subsidiar a área social, transferindo os custos e responsabilidades antes do Estado para a sociedade civil.<sup>698</sup>

---

<sup>693</sup> Estabelecimento de concorrência interna, descentralização e redução dos níveis hierárquicos, em nome de um Estado “eficiente”.

<sup>694</sup> A ideia de um Estado eficiente e de um governo competitivo em busca de resultados foram divulgadas na obra *Reinventando o Governo* de David Osborne e Ted Gaebler. OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 6. ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

<sup>695</sup> COSTA, L. C. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. *Op.cit.*, p. 152.

<sup>696</sup> COSTA, L. C. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. *Ibid.*, p. 166.

<sup>697</sup> Programa de Publicização n. 9637/98 enfatizava a necessidade de aumentar a autonomia do governo com vistas a execução dos serviços sociais de maior qualidade e menor custos.

<sup>698</sup> Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Presidência da República. Brasília, 1995.

A busca da eficiência na Administração Pública, positivada com a Emenda Constitucional da Reforma Administrativa n. 19 de quatro de junho de 1998, passa a ser o princípio norteador da Administração Pública brasileira.<sup>699</sup>

Assim, a Reforma Administrativa foi construída num contexto de várias outras reformas, previdenciária<sup>700</sup>, de terceirização, de privatizações e de publicização dos serviços públicos, ou seja, um processo de transferência da execução de serviços sociais essenciais do âmbito público para o âmbito privado. Como complemento à reforma, com vistas a dar maior autonomia ao setor público, criam-se as figuras das agências reguladoras e das agências executivas.

Lúcia Cortes evidencia ainda que o mercado pode se mostrar um elemento eficiente na alocação de recursos, bem como dinamizar a produção, não obstante revela-se incapaz de constituir uma sociedade mais igualitária. Portanto, nem tudo pode ser “bem de mercado numa sociedade que se afirma democrática”. Assim, faz-se necessária a construção de padrões éticos e socialmente aceitáveis à convivência social, bem como a criação de padrões de igualdade social mediante a ação reguladora estatal.<sup>701</sup>

Por conseguinte, pode-se afirmar que a reforma do Estado brasileiro foi colocado em termos de uma necessidade prática com vistas a garantir autonomia financeira e retomada da capacidade de implementação das políticas públicas. A gestão das funções governamentais passou a ser orientada pela lógica do mercado, altera-se também o perfil dos segmentos sociais demandantes das políticas públicas emergentes, calcados em novos padrões de pobreza.<sup>702</sup>

Assim com espreque nas lições de Przeworski, as múltiplas medidas implementadas com vistas à reforma do Estado tendentes a liberação dos mercados

<sup>699</sup> A busca da eficiência também já aparecia desde 1967, com o decreto-lei n. 200. Brasil. Decreto-Lei n. 200 de 25 de fevereiro de 1967. O governo evidenciava o encarecimento do custo da máquina administrativa e sua ineficiência.

<sup>700</sup> No contexto de reforma da previdência, duas emendas merecem destaque, a Emenda Constitucional 20/98 e a Emenda Constitucional 41/2003.

<sup>701</sup> COSTA, L. C. da. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. *Op.cit.*, p. 165.

<sup>702</sup> Existe uma crescente insatisfação com a capacidade do *welfare state* de se dirigir às novas demandas sociais emergentes. ESPING-ANDERSEN, G. **O Futuro do Welfare State na nova ordem mundial**. *Op.cit.*, p. 79. A análise de Andersen revelou que, o *trade-off* aparentemente enfrentado por todos os países no momento, entre igualdade e pleno emprego, conhece raízes para além da nova ordem mundial, aparecendo também causas nacionais significativamente diversas, como por exemplo, crescimento mais lento, “desindustrialização”, tendências demográficas, especialmente o envelhecimento populacional. A despeito de no interior do grupo de *welfare states* avançados, apenas alguns desregulamentaram o sistema existente, todos, no entanto, “foram obrigados a cortar benefícios ou introduzir medidas de flexibilização. p. 79; 104.

podem colocar em risco as frágeis democracias latino-americanas, tendo em vista a possibilidade de queda do nível de qualidade de vida dos indivíduos, o desemprego e a inflação. Ademais, cabe enfatizar que a legitimidade do pacto democrático num contexto de significativa desigualdade social também se mostra ameaçada.<sup>703</sup>

Nesse contexto, Aníbal Quijano evidencia que a globalização em curso refere-se à culminação de um processo iniciado com a constituição da América e do capitalismo colonial, moderno e eurocentrado encarado como um novo padrão de poder mundial.<sup>704</sup>

No que diz respeito à América Latina, Quijano complementa que desde 500 anos atrás o capital existe apenas como o elemento dominante de articulação de todas as formas de dominação e exploração do trabalho, constituindo um único padrão de poder.

Ademais, o que se pôde avançar e conquistar em termos de direitos civis e políticos, tendo em vista uma necessária redistribuição de poder encontra-se atualmente comprometida no “processo de reconcentração do controle do poder no capitalismo mundial e com a gestão dos mesmos responsáveis pela colonialidade do poder”.<sup>705</sup>

Segundo observa Quijano, em termos de América Latina, a colonialidade do poder ainda exerce seu domínio na maior parte de seus países, contra a democracia, o Estado-nação moderno e a cidadania.<sup>706</sup> Tais conceitos foram delineados contra a maioria da população representada por mestiços, negros e indígenas.<sup>707</sup> Para o autor a democratização da sociedade latino-americana depende de uma “descolonização” e de uma redistribuição de poder”.<sup>708</sup>

Por conseguinte, a colonialidade era e ainda é o traço essencial e inarredável do padrão de poder produzido na América cuja globalidade se baseia.

<sup>703</sup> PRZEWORSKI, A. Democracia e mercado no Leste europeu e na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994, p. 195.

<sup>704</sup> QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, E. (Org.). A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Colección Sur Sur. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2005, p. 227-278.

<sup>705</sup> *Ibid.*, p. 276.

<sup>706</sup> Os problemas latino-americanos foram povoando a América Latina de “fantasmas históricos muito específicos”. Quijano elenca a identidade, a modernidade, a democracia, a unidade e o desenvolvimento e desde o milênio passado, um novo e mais temível fantasma, o da continuidade ou sobrevivência do próprio processo de produção da identidade latino-americana. QUIJANO, A. Os fantasmas da América Latina. In: NOVAES, A. (Org.). Oito visões da América Latina. São Paulo: Editora Senac, 2006, p. 76.

<sup>707</sup> QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. *Op.cit.*, p. 272.

<sup>708</sup> *Id.*

Dessa maneira, o capital se desenvolveu na Europa fundado e associado as formas de exploração do trabalho e sobretudo na escravidão dos “negros”. Concomitantemente a centralização do capital, desenvolve-se a ideia de modernidade cujo sinal distintivo é a sua “específica racionalidade”.<sup>709</sup>

Todo um mundo privilegiado que se imaginava, e se imagina ainda, auto constituído e auto desenhado por seres da raça superior por excelência, por definição os únicos realmente dotados da capacidade de obter essas conquistas. Desse modo, a partir de então, a dependência histórico-estrutural da América Latina não seria mais só um marca da materialidade das relações sociais, mas sim e sobretudo de suas novas relações subjetivas e intersubjetivas com a nova entidade/identidade chamada Europa ocidental e a de seus descendentes e portadores, aonde quer que fossem e estivessem.

Quijano evidencia que a colonialidade e a racionalidade/modernidade foram desde o início, e ainda são até a atualidade “duas dimensões inseparáveis de um mesmo processo histórico”.<sup>710</sup> O autor observa a amplitude e profundidade da experiência do desarraigamento, da racialização e da escravidão que culminou numa destruição de sua prévia subjetividade e das redes de relações familiares e societárias.<sup>711</sup>

Portanto, adstrito ao novo sistema de exploração social estará o novo sistema de dominação social, estruturado na classificação racial. Tal associação iniciada em meados do século XVI se reproduzirá ao longo da história latino-americana. Assim, o matiz de “cor” define o “lugar de cada indivíduo ou grupo na divisão social do trabalho”.<sup>712</sup>

Nesse contexto, cabe mencionar os recentes movimentos dos afrodescendentes latino-americanos que tencionam a versão europeia da racionalidade/modernidade da classificação “racial” e a pertinência do Estado-nação fundado na colonialidade do poder. Nessa perspectiva, as ações afirmativas de cunho racial constituem uma forma específica de “descolonização” e liberação.

Com vistas a uma adequada compreensão das relações entre o pensamento econômico – a racionalidade econômica, e o pensamento político – a racionalidade estatal, faz-se necessária a apreensão histórica da origem e desenvolvimento da

<sup>709</sup> QUIJANO, A. **Os fantasmas da América Latina**. *Op.cit.*, p. 74.

<sup>710</sup> *Id.*

<sup>711</sup> *Ibid.*, p. 62-63.

<sup>712</sup> QUIJANO, A. **Os fantasmas da América Latina**. *Ibid.*, p. 69.



ideia de mercado – enfatizando a transição do mercado enquanto espaço da troca econômica e a sua sobreposição sobre a esfera política.

## 2.3 MERCADO

### 2.3.1 A RACIONALIDADE DO MERCADO

Pretende-se analisar no presente item de modo não exaustivo o significado do mercado a partir de suas características com vistas à compreensão de sua racionalidade, bem como as suas implicações no mundo social. Além disso, buscar-se-á enfatizar como o mercado passou a ser o principal elemento estruturante social e contribuir à geração da exclusão social.

Aníbal Quijano ensina que o capital enquanto relação social baseada na mercantilização da força de trabalho teve sua origem provavelmente por volta dos séculos XI e XII, nas regiões meridionais da península ibérica e/ou itálica e no mundo islâmico.

Embora, sua origem seja mais antiga em tais regiões do que na América, é só com a sua emergência pôde o capital consolidar-se e obter predominância mundial, tornou-se o eixo em torno do qual “todas as demais foram articuladas para o mercado mundial”.<sup>713</sup>

Sustenta Quijano ainda, que antes da América o capital não estava estruturalmente articulado com todas as demais formas de organização e controle da força de trabalho, e nem tampouco era predominante sobre nenhuma delas. O capitalismo como sistema de relações de produção, ou seja, a “heterogênea engrenagem de todas as formas de controle do trabalho e de seus produtos sob o domínio do capital, no que dali em diante consistiu a economia mundial e seu mercado, constituiu-se na história apenas com a emergência da América”.<sup>714</sup>

O autor aduz que do ponto de vista eurocêntrico, as relações pré-capital e capital são percebidas como uma sequência histórica evolucionista e unidirecional. Portanto, reciprocidade, escravidão, servidão e produção mercantil independente são consideradas fases independentes e que se sucedem.

<sup>713</sup> QUIJANO, A. **Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina**. *Op. cit.*, p. 236.

<sup>714</sup> QUIJANO, A. **Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina**. *Ibid.*

Quijano evidencia que na América a escravidão foi organizada como mercadoria para produzir mercadorias para o mercado mundial, do mesmo modo a servidão aos indígenas e a produção mercantil independente estabelecidas para os mesmos fins. Assim, todas essas formas de trabalho, segundo o autor, foram articuladas em torno do eixo do capital e do mercado mundial, configurando um novo sistema, o capitalismo.<sup>715</sup>

José Eduardo Faria observa que entre as últimas décadas do século XIX e o início do século XX devido à adoção do padrão-ouro, a comercialização de produtos intensificou-se facilitando as trocas cambiais e sua internacionalização em grande escala.<sup>716</sup> O aumento vultoso do comércio internacional fez com que se intensificasse as interações entre as diversas áreas do mundo.<sup>717</sup>

Com a ampliação significativa em diversas áreas de produção e de comércio, a economia de mercado capitalista necessitava de comportamento baseado na iniciativa individual, consolidando a ideia de que os motivos egoístas e pessoais, como a autopreservação e o auto interesse constituíam os motivos básicos, quando não únicos, condutores do indivíduo à ação.<sup>718</sup>

Tais transformações econômicas de longo alcance culminaram em transformações relevantes nas ideias econômicas, dentre as quais: I) um grande segmento de pensadores, filósofos e economistas que refutavam a antiga visão paternalista regulatória do Estado e começam a formular uma nova filosofia do individualismo; II) dá-se uma mudança de interpretação no tocante aos preços e ao lucro serem determinados basicamente pelas forças da oferta e da demanda e,

<sup>715</sup> *Id.*

<sup>716</sup> FARIA, J. E. **O Direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 60.

<sup>717</sup> Segundo Hobsbawm considera em sua obra “A era do capital”, até aproximadamente 1870 a intensidade das relações administrativas, políticas e diplomáticas entre os países ainda era insipiente, em razão da “fraqueza dos laços econômicos”. Entretanto, a partir daquela data uma intrincada rede economia internacional começa a se estabelecer entre os vários países do mundo, inclusive, com os mais distantes geograficamente. O autor denomina este período de intensa movimentação de mercadorias e informações entre os países de “mundo unificado”. HOBBSAWN, E. J. **A era do capital: 1848-1875**. Tradução: COSTA NETO, Luciano. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, p. 66-68; LIMA, A. L. C. de. **Globalização econômica, política e direito: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico**. *Op.cit.*, p. 140-141.

<sup>718</sup> “Em fins do século XVII, um número cada vez maior de capitalistas, em especial os que tinham origens nas guildas, haviam-se tornado muito in***ibido*** na busca por lucros, pela complexidade de restrições e regulamentações mercantilistas que beneficiaram, inicialmente, as grandes companhias de comércio; os capitalistas procuravam livrar-se dessas restrições. Também não gostavam dos remanescentes mercantilistas do antigo paternalismo cristão, que condenavam o comportamento ambicioso, aquisitivo, e a vontade de acumular riquezas.” HUNT, E. K.; SHERMAN, H. J. **História do Pensamento Econômico: uma perspectiva crítica**. Tradução: AZEVEDO, J.R.B.; MONTEIRO, Maria J. C. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 25.

particularmente, pela utilidade, para a ideia de que os preços eram determinados pelas condições de produção e os lucros eram decorrentes do processo produtivo.<sup>719</sup>

Das ideias capitalistas acerca da natureza do homem e suas necessidades de liberdades frente às restrições econômicas é que surgiu a filosofia do individualismo, doutrina esta que serviu de fundamento ao liberalismo clássico.<sup>720</sup> Segundo a ética individualista, o bem-estar geral seria melhor alcançado se a maioria das leis restritivas que concediam privilégios especiais fossem abolidas.<sup>721</sup>

O professor Avelãs Nunes enfatiza que a doutrina mercantilista<sup>722</sup> contribuiu para o surgimento de uma nova concepção de sociedade e de Estado, refletida, por

<sup>719</sup> HUNT, E. K.; SHERMAN, H. J. **História do Pensamento Econômico**: uma perspectiva crítica *ibid.*, p. 26. Contra a visão bem ordenada e paternalista que a Europa tinha herdado da sociedade feudal, eles sustentavam a ideia de que o ser humano deveria ser independente, dirigir-se a si mesmo, ser autônomo, livre – deveria ser um indivíduo, uma unidade distinta da massa social, e não ficar perdido nela. p. 27.

<sup>720</sup> Nesse contexto, Fullerton afirma que a teologia protestante surgida com a Reforma representou um dos exemplos mais significativos dessa filosofia individualista, pois buscava liberdade não só em relação às restrições econômicas mas também liberdade da condenação religiosa atribuída pela Igreja Católica aos seus motivos e às suas atividades. O protestantismo ainda transformou “em virtudes os motivos pessoais, egoístas e aquisitivos que a Igreja medieval tanto desprezara”.<sup>720</sup> Assim, os capitalistas encontraram uma religião cuja ideia de lucro passou a ser considerada “uma vontade de Deus, uma marca de Seus favores e uma prova de sucesso em se ter sido chamado”. FULLERTON, K. Calvinism and Capitalism; an Explanation of the Weber Thesis. In: GREEN, R. W. **Protestantism and Capitalism**: The Weber Thesis and Its Critics. Lexington: Mass Heath, 1959, p. 19. A grande contribuição do protestantismo foi a doutrina da justificação dos homens pela fé e não pelas obras, e a doutrina da predestinação, doutrinas estas, que buscavam enfatizar a necessidade de sair-se bem em sua passagem terrena como o melhor caminho para a santidade, através do trabalho árduo e diligente. Por conseguinte, a Reforma de certa maneira legitimou no plano filosófico religioso, a ideia a partir de então considerada louvável de enriquecimento individual. Fullerton ao analisar a relação entre a religião e o capitalismo concluiu que, o valor religioso baseado no trabalho sistemático, eficiente e constante, por iniciativa própria, como meio eficiente de garantir a salvação e de se glorificar o criador, tornou-se um instrumento significativo de expansão econômica. Assim, no contexto do novo individualismo religioso, “as limitações rígidas do consumo, por um lado, e, por outro, a intensificação metódica da produção só poderiam ter um resultado: a acumulação de capital”. FULLERTON, K. Calvinism and Capitalism; an Explanation of the Weber Thesis. *Ibid.* No particular ainda, WEBER, M. **A Ética Protestante e o “Espírito” do Capitalismo**. Trad. José Marcos Mariani de Macedo. Revisão Téc.: PIERUCCI. Antônio Flávio. 5. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

<sup>721</sup> HUNT, E. K.; SHERMAN, H. J. **História do Pensamento Econômico**: uma perspectiva crítica. *Op.cit.*, p. 30. Difundiu-se, consideravelmente, no fim do século XVII e início do século XVIII, entre os autores mercantilistas a condenação da ideia às restrições ao comércio e à produção dentro de uma nação, isto é, a subordinação dos assuntos econômicos à vontade do Estado, por meio de monopólios e políticas protecionistas. Hunt nos ensina que é possível encontrar uma defesa deste ponto de vista em diversos autores, dentre os quais, Malynes, Petty, Dudley North e Child. Destes, o primeiro porta-voz da ética individualista que se transformou em fundamento do liberalismo clássico, foi segundo o autor, Dudley North. p. 29. Tais autores eram em regra, homens de negócios e administradores públicos. NUNES, A.J.A. **Introdução à Economia Política**. *Op.cit.*, p. 292.

<sup>722</sup> É difícil, falar de “escola” a respeito dos mercantilistas, pois, os autores aduzem que o mercantilismo não constituiu uma teoria social estruturada, não obstante, a despeito da grande diversidade teórica e polêmicas entre eles, o professor português Nunes aceita a utilidade do termo mercantilismo, com vistas a se referenciar certo período da história e política econômicas,

exemplo, na ideia da laicização dos fins últimos da sociedade e na ideia de unificação do mercado nacional, aspectos estes que serão consolidados posteriormente com as revoluções burguesas e o liberalismo.<sup>723</sup> Assim, o indivíduo passa a ser encarado como o criador e senhor do mundo (*faber mundi*).

O autor acrescenta que o pensamento mercantilista encontrava-se estruturado especialmente na ideia de desenvolvimento de uma política nacionalista<sup>724</sup>; na defesa de uma política populacionista e na relevância da abundância da moeda.<sup>725</sup>

O novo sistema econômico, ao contrário do sistema anterior feudal baseado em vínculos pessoais tradicionais, operava com base em obrigações contratuais impessoais. A obtenção de lucro só poderia ser eficiente numa sociedade baseada na certeza do cumprimento dos compromissos contratuais entre os indivíduos e na proteção dos direitos de propriedade.<sup>726</sup>

---

refletindo uma tendência marcante do pensamento econômico do final do século XVI até metade do século XVIII, especialmente na Espanha, Portugal, França e Inglaterra, sendo possível encontrar ideias comuns aos escritos dos autores deste período como a apologia do trabalho, a defesa das atividades manufatureiras, o desenvolvimento do comércio e a expansão comercial; a afirmação do domínio do estado nacional através da afirmação da vontade de enriquecimento coletivo e individual. Ideias estas suscetíveis de justificar e epíteto de mercantilistas. NUNES, A.J.A. **Introdução à Economia Política**. *Op.cit.*, p. 291.

<sup>723</sup> *Ibid.*, p. 292.

<sup>724</sup> Os mercantilistas vislumbravam o comércio externo como atividade entre nações e não entre indivíduos, portanto, a economia possuía um caráter nacional, estando a política econômica mercantilista fundada na defesa da liberdade de exportação de produtos manufaturados e de uma política de incentivos à exportação; a limitação da importação de produtos estrangeiros, salvo os úteis à indústria nacional; reserva do comércio aos nacionais, visando impedir a evasão do país do ouro e da prata, adoção de políticas de fomento às manufaturas, notadamente, a criação de Manufaturas Reais; conquista de colônias visando novos mercados e adoção da liberdade de comércio interno, através de uma política de unificação dos mercados internos. NUNES, A.J.A. **Introdução à Economia Política**. *Op.cit.*, p. 303-304.

<sup>725</sup> Os mercantilistas entendiam que a prosperidade do comércio de uma nação dependia da afirmação do poder político do soberano e do êxito das campanhas militares expansionistas, pois, disso dependia a ampliação territorial colonial e conseqüentemente, a ampliação da zona de comércio reservado e protegido. Defendiam ainda, que a riqueza consistia basicamente nos lucros do comércio e das manufaturas, no entanto, esses lucros dependiam das exportações e da atividade das indústrias exportadoras. O desenvolvimento destas estava intimamente vinculado à abundância de mão de obra, e abundância de dinheiro que permitia crédito fácil e juros baixos. Assim, a obtenção de lucros pelos particulares, dependia ainda da existência de uma população e de moeda em circulação abundantes. *Ibid.*, p. 298-299. Tais escritores mercantilistas são portadores de uma nova concepção da sociedade. Neles se encontra, “a primeira manifestação consciente da ideia de que os homens podem dominar a sua circunstância, podem comandar a sua vida, podem organizar a sociedade e o Estado [...]” p. 301.

<sup>726</sup> Importante frisar, que ao contrário do liberalismo do século XIX, os mercantilistas tinham como relevante o papel decisivo do Estado no desenvolvimento da economia de cada nação, vale dizer, preocupavam-se em refletir e compreender a dinâmica do crescimento econômico, a intervenção do Estado na vida econômica, enfatizando que o Estado só podia ser próspero se também o fossem seus cidadãos.

A liberdade para os mercantilistas, não se traduzia em simples ausência de intervenção do Estado, ou seja, não se definia negativamente, como fariam os liberais dos séculos XVIII e XIX. A liberdade é antes “um poder de ação que se desenvolve com e pelo concurso de Estado”.<sup>727</sup> Portanto, não concebiam a ordem econômica como entidade separada da política, o econômico estava, neste sentido, atrelado ao político.<sup>728</sup>

Com o desenvolvimento da convivência urbana, das trocas comerciais nacionais e internacionais, da produção manufatureira – que contava já com a mecanização em alguns setores, da atividade bancária, acompanhados de uma migração populacional e de mudanças das relações sociais, nota-se a partir do final do século XVII nos reinos da Europa Ocidental, a presença evidente do econômico na vida social, que desde então se impõe.<sup>729</sup>

Assim, a ordem econômica abstrata, juntamente com a ordem política, ordem religiosa, a estrutura jurídico-administrativa e militar, os costumes e a população, irão constituir algo que será denominado Estado nacional. Há uma forte conexão entre a tentativa de a nova ciência econômica esforçar-se em descobrir princípios explicativos universais e a busca pela teoria política em definir a ordem política legítima.<sup>730</sup>

A análise Smithiana ao evidenciar a autorregulação como característica do sistema econômico foi responsável por fundar a economia política como disciplina objetiva, segundo afirma Châtelet,

[...] a lei do valor, quando seu funcionamento não é entravado por nada, implica que o empresário (capitalista) busca as atividades benéficas à

<sup>727</sup> NUNES, A.J.A. **Uma introdução à Economia Política**. *Op.cit.*, p. 307.

<sup>728</sup> *Ibid.*, p. 302.

<sup>729</sup> CHÂTELET, F; DUHAMEL, O; PISIER-KOUCHNER. **História das ideias políticas**. Tradução: COUTINHO, Carlos Nelson. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009, p. 63. A arte de bem gerir o patrimônio familiar ou a técnica para acumular prata e ouro, práticas não só adotadas pelos reis, aos também pelos senhores e mercadores, logo passa a ser pensada pelos fundadores do conhecimento econômico dentro de um quadro, o território “nacional” do reino. Conforme afirma Chatelet, foi assim que procedeu Quesnay, em sua obra *Tableau économique de la France* (1758), e Adam Smith, em suas *Investigações sobre a natureza e as causas das riquezas das nações* (1776). p. 63.

<sup>730</sup> Os fisiocratas concluíram então, que somente o trabalho agrícola induz ao aumento da produção de bens, tendo em vista a produtividade da natureza, propondo a instituição de um reino baseado na propriedade fundiária. Acreditavam ser essa a receita para a criação de uma sociedade livre e realizada, na qual cada um pudesse empreender conforme sua conveniência, sem a interferência do governo nas questões econômicas. Não obstante, para que as leis naturais possam funcionar em harmonia com as da natureza humana, é preciso que sejam resguardadas a liberdade empresarial e a segurança da propriedade. CHÂTELET, F; DUHAMEL, O; PISIER-KOUCHNER. **História das ideias políticas**. *Ibid.*, p. 64.

sociedade (e que elimina as produções parasitárias) e que os trabalhadores trabalham mais e melhor para melhorar suas condições. Numa tal perspectiva, o bom governo é aquele que, não intervindo de nenhum modo na ordem econômica, protege a propriedade e o capital, faz com que reine uma ordem graças à qual cada um será livre de dispor livremente de sua atividade laboriosa, garante a regularidade e a aplicação dos contratos privados e garante a força da nação a fim de que ela possa desenvolver suas capacidades comerciais.<sup>731</sup>

Ao apreender a realidade política e social a partir de um olhar que desterritorializa a economia política, por meio de um duplo movimento de dissociação e de inversão dos espaços. Rosanvallon assim resume a dissociação dos espaços econômicos dos espaços humanos operado pelas teorias até aqui expostas, ao afirmar que a aritmética política clássica estava calcada na “superposição e a coincidência dos espaços jurídicos, políticos, militares e econômicos de um território dado. O projeto monárquico estava inteiramente contido nesse esquema”.<sup>732</sup>

Assim, fazia-se necessário a construção de um espaço real único e, por conseguinte, os conceitos de Estado (espaço político), de mercado (espaço econômico), de território (espaço militar) e de nação (espaço cultural) se sobrepunham.<sup>733</sup> Portanto, o mercado é o conceito chave para a compreensão dessa distinção,

Num primeiro estágio, com efeito, o liberalismo se contenta em substituir uma geografia política por uma geografia econômica. Isto está particularmente claro para Adam Smith, quando mostra longamente a estruturação do mercado pelos meios de comunicação naturais (fluviais e marítimos). A geografia é lida pelo que une (o rio, o mar) e não pelo que separa (a montanha, o deserto); é pensada como um saber da comunicação e não da separação. Em uma palavra, ela torna-se uma ciência econômica e não mais uma ciência militar e política.<sup>734</sup>

A economia passa a ser vista como a ciência da composição dos espaços diferenciais, de superação da ideia de Estado-Nação e de aporte de construção de

<sup>731</sup> CHÂTELET, F; DUHAMEL, O; PISIER-KOUCHNER. **História das ideias políticas**. *Ibid.* Adam Smith tem como ponto de partida a divisão do trabalho e a troca. Para Smith, a riqueza de uma nação é medida através da quantidade de mercadorias nela produzidas, trocadas e exportadas, ou seja, uma mercadoria que pode ser trocada é um bem. Portanto, resta medir o que determina o valor de uma mercadoria. O valor da mercadoria, não seria medido por sua utilidade, haja vista essa mostrar-se como um fator contingencial, o que é relacionado na troca entre mercadorias é o investimento e o trabalho que foram necessários à produção de mercadorias.

<sup>732</sup> ROSANVALLON, P. **O Liberalismo econômico**: história da ideia de mercado. *Op.cit.*, p. 132.

<sup>733</sup> Rosanvallon aduz que as teorias econômicas mercantilistas expressavam veementemente essa coincidência. *Ibid.*, p. 132.

<sup>734</sup> ROSANVALLON, P. **O Liberalismo econômico**: história da ideia de mercado. *Ibid.*

uma nova sociedade de mercado, atuando sobre um espaço abstrato e não mais sobre um determinado território localizado.

Este novo território é principalmente construído a partir do direito de propriedade, na medida em que fraciona o território e unifica os direitos de propriedade. Assim, “a sociedade, e não mais o solo, torna-se o verdadeiro objeto do território. Ao desterritorializar a economia, se territorializa os indivíduos no espaço jurídico da propriedade”. Rosanvallon acrescenta ainda, que “a propriedade privada é o solo da sociedade atomizada”.<sup>735</sup>

Avelãs Nunes destaca, que as formações sociais pré-capitalistas acerca dos processos econômicos que aparecem descritas desde Aristóteles até os autores mercantilistas, integravam-se às suas análises relativas à política, à ética, ao direito. Assim, restava evidente o caráter heterônomo e instrumental da esfera da atividade econômica até o século XVIII.<sup>736</sup>

Portanto, somente com o advento do capitalismo, as relações de trocas traduziam-se em relações de produção sendo determinadas por elas, “as mercadorias trocam-se no mercado umas pelas outras tendo em conta os seus custos reais de produção”.<sup>737</sup>

Com o fim do estatuto de servidão empreendido pelas Revoluções Liberais, os indivíduos passam a ser considerados sujeitos de direitos e obrigações, podendo dispor livremente da sua força de trabalho tida como mercadoria autônoma. O trabalho servil então é substituído pelo trabalho assalariado, concomitantemente, a propriedade feudal entendida como imperfeita, é substituída pela propriedade capitalista perfeita, absoluta e exclusiva.<sup>738</sup>

O capitalista detém os meios de produção, inclusive a força de trabalho e o processo produtivo é desenvolvido tendo por finalidade a transformação do excedente em meios de produção adicionais e estes se convertendo em bens

<sup>735</sup> ROSANVALLON, P. **O Liberalismo econômico**: história da ideia de mercado. *Ibid.*, p. 133. Nesse sentido, se manifesta Rosanvallon acerca da desterritorialização das unidades e das relações econômicas.

<sup>736</sup> Avelãs Nunes afirma ainda que mesmo as relações de troca monetária ou não, que tinham por objeto uma parte do excedente apropriado pelos senhores, diziam respeito apenas à esfera da circulação, completamente desligadas da esfera da produção e dos custos de produção. Tudo era decidido, na esfera da produção e do consumo, segundo critérios de poder político, que se confundia com o poder econômico. NUNES, A.J.A. **Noção e objeto da Economia Política**. Coimbra: Almedina, 2006, p. 9.

<sup>737</sup> *Ibid.*, p. 10. Segundo o autor lusitano, foi exatamente isto o que compreendeu Adam Smith desde o início, a Economia Política fundamentalmente como uma teoria da produção. *Ibid.*

<sup>738</sup> NUNES, A.J.A. **Noção e objeto da Economia Política**. *Ibid.*

produzidos em grande quantidade destinados à venda no mercado com intuito de lucro.<sup>739</sup>

Importante destacar que o sistema de exploração social, ou seja, de controle do trabalho, de seus recursos e produtos no que tange à América, ocorreu de modo diferenciado. Por aqui, segundo destaca Aníbal Quijano, de um ponto de vista histórico e sociológico cada uma dessas formas de dominação e exploração social foi redefinido e reconfigurado, “o capital tem desde o início até hoje, caráter capitalista”.<sup>740</sup>

Assim, todos os modos conhecidos de controle do trabalho, escravidão, servidão, produção mercantil independente, capital foram articulados em um único sistema conjunto de produção de mercadorias para o mercado mundial. Tais sistemas de exploração social dependiam-se reciprocamente. Na América tendo em vista a violência e a destruição da cultura prévia, as relações entre os novos sistemas de exploração e dominação foi resultado da classificação racial da população.

Por volta da metade do século XVI, a associação entre ambos os sistemas já estava consolidada e reproduziu-se durante quase quinhentos anos,

[...] os ‘negros’ eram, por definição, escravos; os índios, servos. Os não-índios e não-negros eram amos, patrões, administradores da autoridade pública, donos dos benefícios comerciais, senhores no controle do poder. E, naturalmente, em especial desde meados do século XVIII, entre os ‘mestiços’ era precisamente a ‘cor’, o que definia o lugar de cada indivíduo ou cada grupo na divisão social do trabalho.<sup>741</sup>

No século XIX, na Europa, ocorre uma transformação significativa na formulação da justificativa do Estado que passa a ser compreendido a partir das contradições da sociedade civil, instaurando-se, portanto, uma nova dicotomia entre a sociedade civil e a sociedade política.<sup>742</sup>

---

<sup>739</sup> *Ibid.*

<sup>740</sup> QUIJANO, A. Dom Quixote e os moinhos de vento na América Latina. **Estudos Avançados**, n. 19, v.55, 2005, p. 20.

<sup>741</sup> *Ibid.*

<sup>742</sup> Os principais teóricos dessa forma de pensar o Estado a partir de uma perspectiva conflitualista são George Hegel (1770-1831), Karl Marx (1818-1883) e Friedrich Engels (1820-1895), sendo que, os dois últimos compõem a corrente teórica denominada de materialismo histórico, a qual compreendia o Estado a partir da relação entre as classes sociais. Tal teoria vinculava-se profundamente às práticas sociais e serviu de base teórica à formação do movimento político de cunho socialista, responsável por várias transformações sociais, ocorridas no século XX.



Desse modo, uma das peculiaridades do Estado capitalista é que diferentemente dos sistemas anteriores, a apropriação do excedente econômico por uma classe dominante se dá fundamentalmente por meio dos mecanismos do mercado, mediante aquela violência sutil expropriadora, denominada por Marx de mais-valia.<sup>743</sup>

Nessa esteira, a expansão imperialista da racionalização instrumental, com o predomínio da quantidade sobre a qualidade, acaba por conduzir à inversão das relações entre indivíduos e os produtos de suas atividades, a subordinação do criador à criatura<sup>744</sup>.

Além disso, torna-se imprescindível mencionar a metamorfose da ciência em técnica, sua instrumentalização em relação ao modo de produção<sup>745</sup>. E o problema da razão instrumental<sup>746</sup> e pragmática, técnica ou subjetiva, tendente a dominar todas as esferas da vida social nos diversos âmbitos, do local ao global<sup>747</sup>, especialmente as categorias previsibilidade e calculabilidade<sup>748</sup>:

Aos poucos, as mais diversas esferas da vida social são burocratizadas, organizadas em termos de calculabilidade, contabilidade, eficácia (in recto (?): eficiência?), produtividade, lucratividade. Juntamente com o mercado, a empresa, a cidade, o Estado e o direito, também as atividades intelectuais são racionalizadas.<sup>749</sup>

<sup>743</sup> MARX, K. **O capital**. Livro I. v. 1. São Paulo: Difel, 1984. Nesse momento entra em cena um Estado Liberal de cunho não-intervencionista. Posteriormente, com a formação dos monopólios e oligopólios ocorre uma crise no poder auto-regulamentador do mercado, fazendo-se necessário novamente a intervenção do Estado na economia com vistas a regulá-lo, assim o Estado Capitalista antes Liberal passa a ser Estado Capitalista Regulador.

<sup>744</sup> NUNES, A.J.A. **Noção e objeto da Economia Política**. *Op.cit.*, p. 231. Nesse contexto, atenta-se, ainda, para o crescente desequilíbrio dos ecossistemas, fruto do desenvolvimento da produção industrial e agrícola, das biotecnologias e da urbanização acelerada. LIMA, A. L. C. de. **Globalização econômica, política e direito**: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. *Op.cit.*, p. 134.

<sup>745</sup> “Note-se, no entanto, que as maravilhas da ciência e da técnica não se traduzem necessariamente na redução ou eliminação das desigualdades sociais entre grupos, classes, coletividades ou povos. Ao contrário, em geral preservam, recriam ou aprofundam as desigualdades.” NUNES, A.J.A. **Noção e objeto da Economia Política**. *Op.cit.*, p. 195.

<sup>746</sup> Embora assuma postulados weberianos (desencantamento do mundo), Ianni identifica a sobrevivência de formas de dominação tradicional e carismática com a dominação de tipo racional. A despeito disso, segundo o autor, o capitalismo tende a se sobrepor às diversas formas de organização social. IANNI, O. **Teorias da globalização**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996, p. 146- 152.

<sup>747</sup> Frise-se, o papel da racionalização do mundo, e sua influência no processo de desenvolvimento do capitalismo é simultaneamente um processo de racionalização. IANNI, O. **Teorias da globalização**. *Ibid.*, p. 145.

<sup>748</sup> *Ibid.*

<sup>749</sup> *Ibid.*

Tais metamorfoses, portanto, são instrumentais em relação à intensificação da reprodução do capital e à concentração e centralização do capital, desenvolvimento e multiplicando diversas formas de alienação<sup>750</sup>. Os cidadãos tornam-se meros coadjuvantes no contexto político, eis que, sintetiza Boaventura de Sousa Santos “ [...] os que as sofrem, apesar de formalmente cidadãos, são de fato excluídos da sociedade civil e lançados num estado de natureza”.<sup>751</sup>

Nessa perspectiva Milton Santos enfatiza a consolidação dos valores da concorrência, da competitividade reforçados por um cenário de extremo consumismo e de exacerbação do individualismo, os quais prevalecem em detrimento da cidadania:

Nos últimos cinco séculos de desenvolvimentos e expansão geográfica do capitalismo, a concorrência se estabelece como regra. Agora, a competitividade toma o lugar da competição. A concorrência atual não é mais a velha concorrência, sobretudo porque chega eliminando toda forma de compaixão. A competitividade tem a guerra como norma. Há, a todo custo, que vencer o outro, esmagando-o, para tomar seu lugar. [...] Essa guerra como norma justifica toda forma de apelo à força, a que assistimos em diversos países, um apelo não dissimulado, utilizado para dirimir os conflitos e consequência dessa ética da competitividade que caracteriza nosso tempo. Ora, é isso também que justifica os individualismos arrebatadores e possessivos: individualismo na vida econômica (a maneira como as empresas batalham umas com as outras); individualismos na ordem política (a maneira como os partidos frequentemente abandonam a ideia de política para se tornarem simplesmente eleitores); individualismos na ordem do território (as cidades brigando umas com as outras, as regiões reclamando soluções particularistas). Também na ordem social e individual são individualismos arrebatadores e possessivos, que acabam por constituir o outro como coisa. Comportamentos que justificam todo desrespeito às pessoas são, afinal, uma das bases da sociabilidade atual.<sup>752</sup>

Assim, pode-se afirmar que tais valores implicam em transformações profundas e perniciosas tanto no que diz respeito aos valores pessoais quanto ao que se refere-se aos valores sociais.

O processo de internacionalização da economia<sup>753</sup>, como visto anteriormente, teve início após a II Guerra Mundial e se consolidou na década de

<sup>750</sup> Significando, a generalização e o predomínio das “tecnoestruturas” destinadas a diagnosticar, planejar e implementar diretrizes gerais e decisões especiais”. *Ibid.*, p. 153.

<sup>751</sup> SANTOS, B. de S. **Reinventar a democracia**. In: OLIVEIRA, F. de; PAOLI, M. C.. *Op.cit.*, p. 97.

<sup>752</sup> SANTOS, M. **Por uma outra globalização**: do pensamento único a consciência universal. 19.ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.

<sup>753</sup> Liszt Vieira ensina que o processo de internacionalização da economia mundial refere-se a um “crescimento do comércio e do investimento internacional mais rápido do que o da produção conjunta dos países, ampliando as bases internacionais do capitalismo (incorporação de mais áreas e nações) e unindo progressivamente o conjunto do mundo num circuito único de

1980. Conforme assevera John Gray houve uma expansão significativa e sem precedentes no volume do comércio. Por conseguinte, o resultado foi uma nova configuração espacial da economia mundial.<sup>754</sup>

Frisa-se os aspectos deletérios desta nova realidade no que tange aos aspectos já analisados atinentes ao declínio do Estado-nação<sup>755</sup>, eis que “[...] o capitalismo global não presta contas a ninguém. [...] e o Estado moderno não tem ferramentas de governo correspondentes.”<sup>756</sup> Assim, o Estado e suas políticas públicas tornam-se cada vez mais reféns desse novo panorama econômico interdependente global.<sup>757</sup>

---

reprodução das condições humanas de existência”. Liszt Vieira apud LIMA, A. L. C. de. **Globalização econômica, política e direito: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico**. *Op.cit.*, nota de rodapé n. 344, p. 143.

<sup>754</sup> Nas palavras do autor, “[...] Durante o período pós-guerra, o comércio mundial cresceu doze vezes. Simultaneamente, a produção cresceu apenas cinco vezes. Em quase todos os países, a importação e a exportação constituem uma parcela muito maior da atividade econômica do que no passado. [...] Existe agora um mercado mundial de capitais como nunca existiu antes, e uma forte evidência de que os investidores de muitos países estão diversificando globalmente suas carteiras, tanto com ativos quanto com títulos, e que, como consequência, os retornos sobre o capital tenderam a convergir nos anos 80 e 90. [...] Os fluxos de investimentos privados dos países industrializados avançados para os países recentemente industrializados cresceram vinte vezes entre 1970 e 1992”. GRAY, J. **Falso amanhecer: os equívocos do capitalismo global**. Rio de Janeiro: Record, 1993. p. 84-86.

<sup>755</sup> “As suas fronteiras tornam-se obsoletas, decorrendo daí a perda da sua soberania e colocando-se em risco as conquistas no plano político jurídico criadas dentro da esfera pública estatal”. LIMA, A. L. C. de. **Globalização econômica, política e direito: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico**. *Op.cit.*, p. 155-156. No particular, François Chesnais acrescenta que o conjunto das políticas econômicas que se manifestam no âmbito da globalização econômica, constituem resultado de dois movimentos conjuntos, mas distintos, “o primeiro pode ser caracterizado como a mais longa fase de acumulação ininterrupta do capital que o capitalismo conheceu desde 1914. O segundo diz respeito às políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de desmantelamento de conquistas sociais e democráticas, que foram aplicadas desde o início da década de 1980, sob o impulso dos governos Thatcher e Regan. CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996, p. 34.

<sup>756</sup> Ladislau Dowbor apud LIMA, A. L. C. de. **Globalização econômica, política e direito: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico**. *Op.cit.*, p. 146. Lima identifica as empresas transnacionais, também denominadas, empresas globais ou multinacionais como os novos protagonistas em um mundo dominado pela globalização econômica. p. 147. Octavio Ianni assim conceitua as empresas transnacionais, “corporações simultaneamente localizadas e desterritorializadas. Enraízam-se nos mais diversos e distantes lugares, mas também se movem de um a outro todo o tempo, de acordo com a dinâmica das forças produtivas, segundo as exigências da concentração e centralização do capital, concretizando a reprodução ampliada do capital em moldes crescentemente globais. IANNI, O. **Teorias da globalização**. *Op.cit.*, p. 146.

<sup>757</sup> Nesse particular David Held esclarece que, “os controles e regulações nacionais verão muito limitadas sua efetividade se são incongruentes com as condições internacionais. Em outras palavras, as normas e regras dos mercados regionais e globais não podem ser transgredidas a longo prazo. Ou, para expressá-lo de outra maneira, as medidas econômicas de um Estado devem ser compatíveis com os movimentos de capital regionais e globais, a menos que o governo nacional queira arriscar-se a sofrer graves transtornos entre seus objetivos e os fluxos da economia internacional. Um país necessita contar com a máxima proteção econômica e política (gozar do benefício de coalizações domésticas robustas) para assumir este tipo de riscos. Pois o preço de semelhante ordem é, invariavelmente, a desvalorização da moeda, a fuga do

No próximo item, analisar-se-á de que maneira o liberalismo econômico progressivamente passou a colonizar o social, e como o mercado atualmente se sobrepõe a política, imprimindo consequências negativas nos âmbitos político, social e jurídico.

## 2.4 A SUPERAÇÃO DA POLÍTICA PELA ECONOMIA

### 2.4.1 O LIBERALISMO ECONÔMICO E A COLONIZAÇÃO DO SOCIAL PELO ECONÔMICO

A tendência universalizante do mercado faz com que, embora as fronteiras políticas ainda existam, apenas o atendimento das demandas de consumo passe a ter relevância num mundo sem fronteiras.

Conforme ensina Kenichi Ohmae, na medida em que os quatro “IS” – indústria, investimento, indivíduo e informação – transitam sem impedimento através das fronteiras nacionais, as noções estruturais e adequadas a um modelo de países fechados do século XIX, tais como Estado-nação e soberania, não mais se sustentam, tornaram-se disfuncionais no mundo sem fronteiras em termos de atividade econômica.<sup>758</sup>

Por conseguinte, o capital num âmbito de economia globalizada passa se caracterizado, sobretudo, como um processo de “financeirização” ou dominância financeira, colocando em xeque, categoriais como economia nacional e desenvolvimento econômico nacional, dentre outras. Embora mantenham parte de sua validade, descritiva e interpretativa, não dão conta dos novos processos que segundo afirma Ianni, “por sobre e por dentro das economias nacionais desenvolvem-se”.<sup>759</sup>

Nesse sentido, Claus Offe evidencia que o Estado deve ser entendido como um conjunto de estruturas organizacionais, cuja especificidade centra-se na reconciliação e harmonização da economia privadamente regulada com os processos de socialização. Tal conjunto está vinculado a três subsistemas essenciais

---

capital para cenários mais seguros e a perda de potenciais inversores privados”. HELD, D. *Op.cit.*, p. 164.

<sup>758</sup> OHMAE, K. **O fim do Estado-nação**: a ascensão das economias regionais. Rio de Janeiro: Campus, 1994, p. 14.

<sup>759</sup> IANNI, O. **Teorias da globalização**. *Op.cit.*, p. 70-71.

de qualquer sociedade, o econômico, ou seja, as relações de troca, o político, as relações coercitivas e administrativas e o normativo, as relações valorativas.<sup>760</sup>

A principal característica da sociedade capitalista refere-se aos processos de troca de equivalentes que devem ser universais, livres de restrições coercitivas ou normativas. Em outras palavras, há uma subordinação desses dois subsistemas ao subsistema econômico.

Portanto, assevera Claus Offe tal estado de coisas configuram a crise contemporânea do Estado, que se encontra impedido de autorregular politicamente e de planejar de forma racional sua intervenção no processo de transformação social. Não obstante, mencionada crise não é suscetível de ser superada apenas com o aperfeiçoamento de técnicas de gestão ou de controle orçamentário.<sup>761</sup>

Conforme aduz Claus Offe o aparato estatal estruturado historicamente e ideologicamente consolidado detêm um poder e uma autonomia relativos capazes de não somente deter uma organização análoga do capital, mas deter simultaneamente uma estrutura capaz de contrapor-se aos interesses particulares estritos dos capitalistas e de suas organizações políticas. Dessa maneira, deve assumir uma forma de um poder controlador e de um aparelho autônomo capaz de integrar os diversos interesses comuns e particulares.<sup>762</sup>

De acordo com Gosta Esping-Andersen, o enfrentamento do *trade-off* básico entre empregos e desigualdade subjacente às economias abertas no contexto atual,

<sup>760</sup> OFFE, C.; RONGE, V. Teses sobre a fundamentação do conceito de Estado capitalista e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In: OFFE, Claus (Org.). **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 145. Nesse particular Elísio Estanque considera que os autores clássicos das ciências sociais, dentre os quais, Max Weber e Karl Marx vislumbram em comum a percepção de que o “Estado e a economia são dimensões inscritas na sociedade e na estrutura socioeconômica”. ESTANQUE, E. O Estado social em causa: instituições, políticas sociais e movimentos sociolaborais no contexto europeu. **Finisterra – Revista de Reflexão e Crítica**, n. 73, 2012, p.228.

<sup>761</sup> Os autores se contrapõem tanto as teorias da influência quanto as teorias dos fatores limitativos, pois, ambas se limitam a analisar as relações de determinação externa ao aparato estatal que imprimem ao processo político um conteúdo de classe. Se contrapõem ainda a ideia instrumentalista de Estado, “[...] o interesse comum da classe dominante se expressa, da forma exata, naquelas estratégias legislativas e administrativas do aparelho estatal, que não são desencadeadas por interesses articulados, ou seja, “de fora”, mas que brotam das próprias rotinas e estruturas formais das organizações estatais; e inversamente: é maior a probabilidade de que os interesses da classe dominante sejam neutralizadas por pressões particularistas e até diretamente violados, ou pelo menos que as decisões negociadas sejam relativamente irrelevantes para o capital global, quando prevalecer uma política de influência, em condições pluralistas.” OFFE, C.; RONGE, V. **Teses sobre a fundamentação do conceito de Estado capitalista e sobre a pesquisa política de orientação materialista**. *Op.cit.*, p.145.

<sup>762</sup> *Ibid.*, p. 150-151.

consiste na chamada estratégia de “investimento social”, isto é, no lugar da preservação da renda real e investimentos em capital humano.<sup>763</sup>

O autor acrescenta que os custos sociais da dependência em relação ao mercado são muito altos. Portanto, ao invés de uma redução do bem-estar, deve haver um redirecionamento das políticas sociais “que favoreça programas ativos para o mercado de trabalho, treinamentos e educação permanentes, [...] combinados se possível, a uma garantia de renda mínima”.<sup>764</sup>

Tal estratégia hoje, segundo Esping-Andersen é capitaneada pelos países nórdicos.<sup>765</sup> Consigna-se ainda que ao Estado resta o papel de regulador de funções de proteção, outrora governamentais, agora são operadas pelo mercado. Além disso, se mantém e se amplia função coercitiva e de repressão estatal.

O mercado passa a ser o principal fornecedor de bens e serviços, orientado por uma seletividade precisa fundada na propriedade, no salário e na renda. Nas palavras de Esping-Andersen, “o mercado pode ser de fato um mecanismo eficiente de alocação de recursos, mas não de construção de solidariedade”.<sup>766</sup>

Nesse contexto, Lúcia Cortes evidencia que o mercado pode se mostrar um elemento eficiente na alocação de recursos, bem como dinamizar a produção, não obstante revela-se incapaz de constituir uma sociedade mais igualitária. Portanto, “nem tudo pode ser bem de mercado numa sociedade que se afirma democrática”, sendo imprescindível a construção de padrões éticos e socialmente aceitáveis à convivência social, bem como a criação de padrões de igualdade social mediante a ação reguladora estatal.<sup>767</sup>

Conforme assevera Przeworski, as múltiplas medidas implementadas com vistas à reforma do Estado tendentes à liberação dos mercados podem colocar em risco as frágeis democracias latino-americanas, tendo em vista a possibilidade de queda do nível de qualidade de vida dos indivíduos, o desemprego e a inflação.

<sup>763</sup> ESPING-ANDERSEN, G. O Futuro do Welfare State na nova ordem mundial. *Op.cit.*, p. 74.

<sup>764</sup> *Ibid.*

<sup>765</sup> *Ibid.*, p. 105. A estratégia adotada na Escandinávia consiste em “deslocar as bases do *welfare state* da preservação passiva da renda real para a promoção do emprego (e da família). A era do crescimento do emprego público chegou claramente ao fim, e no seu lugar, as políticas se dirigem ao fortalecimento de compromissos de longa data com medidas ativas dirigidas ao fortalecimento de compromissos de longa data com medidas ativas dirigidas ao mercado de trabalho, tais como o treinamento e a promoção da mobilidade da força de trabalho, assim como os subsídios aos salários”.

<sup>766</sup> *Ibid.*, p. 107.

<sup>767</sup> COSTA, L. C. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. *Op.cit.*, p. 165.

Acrescenta o autor que a legitimidade do pacto democrático em um contexto de significativa desigualdade social também se mostra ameaçada.<sup>768</sup>

Na sociedade capitalista a concorrência e a luta em prol dos interesses privados criou a necessidade de se criarem regras com vistas a regular a ação dos diversos agentes, bem como destacou o caráter anárquico da produção cuja finalidade é o lucro.

Assim, a ação de regulação estatal sobre a economia capitalista não se mostra externo ao sistema, vez que o seu próprio desenvolvimento demanda o surgimento de instrumentos de regulação, os quais são colocados como atribuições estatais, visando manter as condições gerais da ordem em sociedade.

A legitimidade da ação estatal na regulação da economia varia conforme a estruturação histórica de cada sociedade, bem como das condições de representação das diferentes classes ou segmentos de classes sociais. O tema da regulação do Estado sobre as atividades privadas sempre gerou controvérsias, mesmo quando tal regulação tinha por finalidade manter a ordem social vigente, posto que pode colidir com interesses tanto da classe do trabalho como da classe do capital.

A gestão das funções governamentais passa a ser orientada pela lógica do mercado. Por conseguinte, altera-se também o perfil dos segmentos sociais demandantes das políticas públicas emergentes, calcados em novos padrões de pobreza.<sup>769</sup>

A tese da modernização do mundo implica a difusão de padrões, de valores socioculturais e de instituições predominantes nos Estados Unidos e na Europa, traduzindo-se na ideia de que “o capitalismo é um processo civilizatório não só ‘superior’, mas também mais ou menos inexorável e que, tende a desenvolver-se pelos quatro cantos do mundo, generalizando padrões, valores e instituições ocidentais.”<sup>770</sup>

<sup>768</sup> PRZEWORSKI, A. Democracia e mercado no Leste europeu e na América Latina. *Op.cit.*, p. 195.

<sup>769</sup> Existe uma crescente insatisfação com a capacidade do *welfare state* de se dirigir às novas demandas sociais emergentes. ESPING-ANDERSEN, G. **O Futuro do Welfare State na nova ordem mundial**. *Op.cit.*, p. 79. A análise de Andersen revelou que, o *trade-off* aparentemente enfrentado por todos os países no momento, entre igualdade e pleno emprego, conhece raízes para além da nova ordem mundial, aparecendo também causas nacionais significativamente diversas, como por exemplo, crescimento mais lento, “desindustrialização”, tendências demográficas, especialmente o envelhecimento populacional. A despeito de no interior do grupo de *welfare states* avançados, apenas alguns desregulamentaram o sistema existente, todos, no entanto, “foram obrigados a cortar benefícios ou introduzir medidas de flexibilização”. p. 79; 104.

<sup>770</sup> *Ibid.*, p. 99.

Assim, a expansão imperialista da racionalização instrumental, com o predomínio da quantidade sobre a qualidade, acaba por conduzir à inversão das relações entre indivíduos e os produtos de suas atividades, a subordinação do criador à criatura<sup>771</sup>.

Desse modo, ocorre um incremento da racionalidade instrumental, o predomínio da quantidade sobre a qualidade, induzindo-se à inversão das relações entre indivíduos e os produtos de suas atividades, de indivíduos à cidadãos e de cidadãos à consumidores.

Do exposto, pode-se afirmar que do ponto de vista das teorias contratualistas a legitimidade do Estado reside na ideia de poder fundado em bases diversas da fé ou da tradição, sobretudo, na razão, ocorre a emancipação da política em face da religião e da moral. O Estado, portanto, é resultado de um artefato da razão humana legitimado por meio de um ato de vontade expresso no consenso entre os indivíduos.<sup>772</sup>

A partir do século XVIII a questão do que legitimava o pacto é superada pela problemática da regulação social, ou seja, o que mantinha a harmonia social. Assim, o mercado passa a ser visto como realização da política – o contrato –, a noção clássica de interesse/paixão utilizada para pensar a harmonia social passa a ser encarada a partir do binômio interesse/necessidade, ou seja, a necessidade torna-se o guia do interesse.

Nesse passo, a adequada compreensão do papel do Estado em um contexto de sistema capitalista requer à consciência que o seu advento na Modernidade foi perpassado no âmbito político-econômica, pelo surgimento da economia de mercado, que induziu transformações significativas nas relações sociais, instaurando uma nova estruturação, definida a partir do modelo da lógica da acumulação do capital.

Também se evidenciou que o Estado Moderno apresentou-se como uma instituição fundamental no que pertine, à responsabilização pela centralização da direção sociopolítica nos seus limites territoriais, a qual contribuiu, na medida em

---

<sup>771</sup> ESPING-ANDERSEN, G. **O Futuro do Welfare State na nova ordem mundial**. *Ibid.*, p. 231. Nesse contexto, atenta-se, ainda, para o crescente desequilíbrio dos ecossistemas, fruto do desenvolvimento da produção industrial e agrícola, das biotecnologias e da urbanização acelerada. LIMA, A. L. C. de. **Globalização econômica, política e direito: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico**. *Op.cit.*, p. 134.

<sup>772</sup> Embora prefira-se adotar a perspectiva conflitualista de origem e legitimação do Estado, vale dizer, este é resultado de um ato de dominação.



que se consolidou, um processo paulatino de ampliação da participação política e na conquista e defesa dos direitos dos cidadãos na seara política.

Observou-se que no âmbito do Estado Liberal emergiu os direitos de primeira dimensão denominados direitos de cunho negativo os quais o sujeito exige uma abstenção estatal com o fito de resguardar seus direitos. Nesse contexto, prevalecem os direitos à vida, à liberdade e à propriedade. A vida econômica e social passa a ser guiada pela *mão invisível* do mercado.<sup>773</sup>

A busca pela lucratividade e o crescimento econômico desregrado reforçaram a concentração das rendas e também dos direitos por alguns em detrimento de grupos sociais marginalizados, aprofundando-se as desigualdades de fato. Dessa maneira, como modo de reação começou-se a delinear o Estado de Bem-estar social (*Welfare State*) que busca equilibrar a promoção do bem-estar social e o desenvolvimento econômico.

O novo modelo estatal de cunho intervencionista procurou desenvolver prestações nas esferas sociais, devendo os poderes públicos atuarem à efetivação dos direitos fundamentais de segunda dimensão, especialmente, os direitos sociais, econômicos e culturais.<sup>774</sup> Sob essa perspectiva, o reconhecimento jurídico de valores de cunho social decorre da emergência do princípio da solidariedade.<sup>775</sup>

Destacou-se ainda que o capital num âmbito de economia globalizada passou a ser caracterizado, sobretudo, como um processo de “financeirização” ou dominância financeira, colocando em xeque categoriais como economia nacional e desenvolvimento econômico nacional.

Concomitantemente, sob o ponto de vista político, nota-se que o espaço público se esvanece aos poucos na medida em que as decisões transcendem as fronteiras do Estado, resultando num enfraquecimento do poder local em face do cumprimento das diretrizes neoliberais, bem como se dá um recrudescimento da

---

<sup>773</sup> A interação das forças privadas culminava numa determinada ordem conduzida por uma *mão invisível* cujo funcionamento adequado dependia de não-impedimentos ao livre comércio. SMITH, A. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. Tradução: BARAÚNA, Luiz J. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 123.

<sup>774</sup> Enfatiza-se que o reconhecimento paulatino de novos direitos fundamentais não implica a superação dos direitos já positivados. Trata-se de um processo de fortalecimento e cumulação de direitos, uma evolução aditiva, tais direitos são indivisíveis e interdependentes. Nesse sentido, SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. *Op.cit.*, p. 53-54.

<sup>775</sup> Sob esse prisma, Antonio Pérez Luño afirma que de “poco sirve proclamar determinadas libertades para aquellos sectores de población que carecen de medios para disfrutarlas”. PEREZ LUÑO, A. E. P. **Los derechos fundamentales**. Madrid: Tecnos, 2007, p. 207.

exclusão social vez que compromete a participação dos cidadãos nos âmbitos políticos e jurídico.

Nesse contexto, destaca-se a necessidade da superação da democracia meramente formal-institucional para uma democracia de cunho substancial, na esteira do conceito de Duriguetto, para quem a democracia é vista como um processo que tem a força motriz alimentada nos conteúdos das resistências, dos projetos e ações organizados e conscientes dos cidadãos.<sup>776</sup>

Enfim, uma democracia voltada à erradicação das formas concentradoras de poderes econômicos e político, enaltecidos por vários dos atuais regimes democráticos.

No tocante à mazela jurídica, tendo em vista a miniaturização do papel do Estado, e por consequência, da esfera pública frente ao poder transnacional evidenciou-se aqui, que a globalização econômica reforça a dissipação dos direitos políticos, uma vez que compromete a definição dos destinos da sociedade pelos cidadãos.

Além disso, com a erosão das capacidades regulatórias pelo Estado, ocorre um processo de enfraquecimento dos direitos sociais, eis que a retração da atividade estatal acaba por dissipá-los, posto que a atuação do Estado é imprescindível à sua implementação.

Tal reflexão aqui empreendida tem por finalidade, problematizar-se o papel do Estado e a sua legitimação frente ao novo panorama do mundo globalizado, mas do que vislumbrar no processo de globalização uma “fatalidade irreversível”<sup>777</sup>, é considerá-lo como um desafio a ser transposto a partir do resgate da política.

Por conseguinte, a necessidade de se reafirmar o primado da política em todas as esferas sociais, especialmente, a necessidade de se resgatar a primazia da política sobre a economia.<sup>778</sup>

Ademais, a política permite aos Estados atuarem pautado em uma outra racionalidade diversa da racionalidade estritamente econômica com vistas a

<sup>776</sup> DURIGUETTO, M. L. **Democracia**: apontamentos do debate liberal e marxista. São Paulo: Cortez, 2011, p. 299.

<sup>777</sup> RAMONET, I. O pensamento único e os regimes globalitários. In: FIORI, José Luís *et al.* **Globalização**: o fato e o mito. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1998, p. 59.

<sup>778</sup> Nesse sentido, John Gray afirma que “a tarefa central do futuro é a recuperação da capacidade de agir do Estado, o restabelecimento do primado da política sobre a economia”. GRAY, J. **Falso amanhecer**: os equívocos do capitalismo global. *Op.cit.*, p. 110.

defender e reforçar as conquistas históricas em face do contexto contemporâneo neoliberal, e do dismantelamento progressivo das conquistas democráticas.<sup>779</sup>

## 2.5 POLÍTICAS PÚBLICAS

### 2.5.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITO E CONTEXTUALIZAÇÃO

Com vistas ao adequado delineamento da expressão política pública, analisar-se-á o significado de cada uma das palavras separadamente. A expressão política tem origem grega – *politikó*, e referia-se a condição de participação do cidadão livre nas decisões sobre os rumos da cidade, a *pólis*. Já a expressão pública tem origem latina – *publica*, e significa povo, ou do povo.

Por conseguinte, do ponto de vista etimológico, a expressão política pública diz respeito à participação dos cidadãos nas decisões da cidade, do território. Com efeito, historicamente, tal participação assumiu delineamentos distintos, no espaço e no tempo, sendo por vezes exercida de forma direta, ou indireta, por representação. De qualquer forma, um componente ou agente sempre se mostrou essencial no que diz respeito ao desenvolvimento da política pública, o Estado.

Conforme ensinam diversos autores que analisam o tema das políticas públicas, a expressão política possui um caráter polissêmico. Em língua inglesa, existem três palavras que visam conotar o que na língua portuguesa, espanhola francesa, designa-se com o termo “política”. Assim, o termo em inglês *polity* significa a esfera política, a estrutura de operação do aparelho estatal; o termo *politics* designa a atividade política ou os processos políticos e o termo *police* refere-se às ações públicas, os programas de ação pública.

As ações públicas (*policies*) constituem o objeto de estudo do campo de conhecimento denominado políticas públicas. No entanto, deve-se ainda ser levados em consideração os dois outros sentidos do termo política, vez que as *policies* os programas ou os projetos são formulados e executados no quadro/estrutura de um sistema político institucional (*polity*) e encontram-se vinculados às dinâmicas/processos e aos atores sociais que caracterizam a política (*politics*).

<sup>779</sup> BOURDIEU, P. **Contrafogos**: táticas para enfrentar a invasão neoliberal. Rio de Janeiro: Zahar, 1998, p. 59.

Destaca-se uma definição descritiva da expressão política pública de Thoenig, para quem política pública designa

[...] as intervenções de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental sobre um setor específico da sociedade ou de um território. [...] Essas intervenções podem tomar três formas principais: as políticas públicas veiculam conteúdos, se traduzem por serviços e geram efeitos. Elas mobilizam atividades e processos de trabalho.<sup>780</sup>

Portanto, as políticas públicas podem ser entendidas a partir da ideia do Estado em ação, ou seja, o Estado executando um projeto de governo, por meio de projetos e ações visando setores específicos da sociedade.<sup>781</sup>

Com efeito, a discussão acerca da dimensão das políticas públicas tornou-se ampla, tendo em vista a expansão das condições democráticas em diversos países, bem como os múltiplos arranjos institucionais necessários a governabilidade, ou seja, as condições adequadas que devem ser adotadas no âmbito dos governos, federal, dos Estados e dos Municípios.

As políticas públicas já foram definidas a partir de vários entendimentos, dentre os quais, o campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz das grandes questões públicas; conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos; soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos; o que o governo escolhe fazer ou não fazer; responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz.<sup>782</sup>

<sup>780</sup> THOENIG, Jean-Claude. Politique publique. In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline. **Dictionnaire des politiques publiques**. Paris: Sciences Po – Les Presses, p. 328-335, 2006, p. 328.

<sup>781</sup> As políticas públicas não se circunscrevem apenas a políticas estatais, vez que, o Estado não se reduz somente ao aparato burocrata, ou seja, organismos estatais que criam e implementam as políticas públicas, portanto, devem ser compreendidas como políticas de responsabilidade do Estado quanto à viabilização e manutenção a partir de uma tomada de decisão que envolve órgãos públicos e diferentes organismos da sociedade relacionados à política executada. Cabe ressaltar ainda, a diferença entre Estado e governo, Estado pode ser compreendido como o complexo de instituições permanentes que viabilizam a ação do governo, e Governo, conjunto de ações, programas e projetos que configuram a orientação política assumida pelo governo por um determinado período.

<sup>782</sup> SOUZA, C. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, jul./dez. 2003, p. 13. Após o cotejamento dos conceitos mencionados, a autora aponta seu entendimento acerca do conceito política pública como sendo o “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e ou entender por que e como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os

A partir da articulação dos conceitos de Dye e Lowi, o professor Azevedo definiu política pública como sendo “tudo o que o governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões”<sup>783</sup>.

As políticas sociais podem ser entendidas como sendo ações, programas ou projetos que determinam o patamar de proteção social engendrado pelo Estado, visando, *a priori*, a adequada redistribuição das riquezas sociais com vistas à minoração das desigualdades sociais estruturais.

Assim, a educação constitui-se uma política pública social de responsabilidade do Estado, uma política pública de viés social. Importante, destacar que as políticas sociais, e, por conseguinte, a política social educacional assumem contornos e delineamentos específicos, a partir das diversas concepções de Estado.<sup>784</sup>

Com vistas a melhor explicitar tal argumento, procurar-se-á apresentar no presente trabalho uma análise acerca das políticas públicas sociais a partir de duas concepções diferentes no tocante às concepções de Estado: as considerações reputadas de tradição marxista de Claus Offe e a concepção de cunho neoliberal de Milton Friedman.

## 2.5.2 O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

Iniciar-se-á com as contribuições de Claus Offe<sup>785</sup>, ao analisar o advento das políticas sociais concebidas pelo Estado capitalista contemporâneo voltadas à sociedade de classes. Segundo assevera o autor, o Estado intervém nas relações sociais visando à manutenção das relações capitalistas como um todo e não exclusivamente assegurar os interesses do capital, não obstante, o sociólogo reconheça a dominação desempenhada por este nas relações de classe.

---

governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real”.

<sup>783</sup> AZEVEDO, Sérgio de. **Políticas públicas**: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos. *et al.* **Políticas públicas e gestão local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 1999, p. 38.

<sup>784</sup> DURIGUETTO, M. L. **Democracia**. *Op.cit.*, p. 289.

<sup>785</sup> O autor insere-se no debate atual no que tange à ampliação da dimensão política do Estado, com vistas à compreensão de seu papel/função no sistema capitalista contemporâneo. A abordagem de Offe também pode ser considerada como uma atualização das doutrinas marxistas tradicionais em relação ao Estado e as transformações sociais.

Claus Offe ensina que, no decorrer do processo de acumulação capitalista e nas crises do capitalismo, a forma de utilização da força de trabalho experimenta retrações, escapando aos indivíduos a possibilidade de decisão quanto à sua utilização. Assim, funções comumente não sujeitas ao Estado e afeitas à esfera social privada passam a ser assumidas pelo Estado, inclusive, a educação.

O processo de acumulação capitalista origina em seu curso problemas estruturais relativos à constituição e permanência da força de trabalho e à socialização desta mediante o trabalho assalariado. Dessa maneira, cabe ao Estado solucionar tais problemas, assim como assegurar as condições de reprodução da mão de obra, tanto nos aspectos de garantia dos aspectos quantitativos, ou seja, manutenção do equilíbrio entre força de trabalho ativa e passiva, quanto no que tange à aceitação de sua condição.

Segundo Offe o Estado é dotado de uma dinâmica própria nas sociedades capitalistas hodiernas e as políticas sociais são concebidas através de uma mediação estatal entre os diferentes interesses conflitivos, assim,<sup>786</sup>

[...] precisam ser levadas em conta como fatores causais concomitantes tanto exigências quanto necessidades, tanto problemas da integração social quanto problemas da integração sistêmica (*Lockwood*), tanto a elaboração política de conflitos de classe quanto a elaboração de crises do processo de acumulação.<sup>787</sup>

Insta evidenciar que o impacto das políticas públicas sociais estatais experimentam os efeitos dos diversos e distintos interesses manifestados nas relações sociais de poder. No que tange à política educacional, especificamente, o autor refuta a concepção fundada num caráter meramente instrumental da educação voltada estritamente à qualificação da força de trabalho de determinadas formas de emprego e indústrias.

Conforme sublinha Offe, a política educacional estatal deve ser compreendida a partir de uma análise estratégica que procura estabelecer um “máximo de opções de troca para o capital e para a força de trabalho, de modo a

<sup>786</sup> A solução para os problemas de um país, segundo Claus Offe, não está circunscrita apenas a ação do Estado, tampouco do mercado, mas da contribuição de diferentes esferas e organismos sociais em seu conjunto. OFFE, C.; RONGE, V. Teses sobre a fundamentação do conceito de Estado capitalista e sobre a pesquisa política de orientação materialista. *Op.cit.*

<sup>787</sup> *Ibid.*, p. 36.

maximizar a probabilidade de que membros de ambas as classes possam ingressar nas relações de produção capitalistas”.<sup>788</sup>

Por outro lado, as formulações de Milton Friedman<sup>789</sup>, principal representante da Escola de Chigago acerca do Estado e das políticas públicas convergem com o pensamento de Friedrich Hayek. As teses neoliberais inscrevem-se na retomada da tradição do liberalismo clássico, dos séculos XVIII e XIX, por conseguinte, as funções do Estado visam apenas assegurar os direitos individuais, especialmente, o direito de propriedade e a livre iniciativa.

Criticam as práticas intervencionistas do Estado na economia, encaram as virtudes reguladoras da riqueza e da renda pelo mercado e enfatizam a iniciativa individual como fundamento da atividade econômica. Assim, o papel do Estado é promover e assegurar à vida, o direito de propriedade e a liberdade de contratar, assim como deve promover as condições ideais à competitividade individual e aos contratos privados. Um dos principais dogmas do neoliberalismo assenta-se na ideia do livre mercado.

Assim, as políticas públicas sociais – consistentes em intervenções do Estado com vistas à correção dos desequilíbrios engendrados pelo sistema de acumulação capitalista – são consideradas óbices ao desenvolvimento econômico e social, na medida em que constituem ameaças a livre iniciativa e à concorrência privada, tendo em vista que o mercado seria o agente equalizador entre indivíduos e riqueza social produzida.

Por conseguinte, a partir desses postulados neoliberais, não constitui dever do Estado oferecer educação pública a todo cidadão de modo universal e padronizado, vez que tolhe a possibilidade de escolha da família no que tange à educação desejada para os seus filhos.

Friedman, transportando a lógica do mercado para esta política social, aduz que pais e filhos “são os consumidores, e o mestre e o administrador da escola, os produtores. A centralização na escolaridade trouxe unidades maiores, redução da capacidade dos consumidores de escolher e aumento do poder dos produtores.”<sup>790</sup>

---

<sup>788</sup> *Ibid.*, p. 128.

<sup>789</sup> O economista desenvolveu de modo explícito algumas considerações acerca das políticas sociais, ademais, figura como um dos autores referência da abordagem neoliberal de Estado e sociedade.

<sup>790</sup> FRIEDMAN, M. **Capitalismo e Liberdade**. *Op.cit.*, p. 91.

Com vistas a ampliar as orientações e padrões educacionais, bem como aliviar aqueles setores da sociedade que contribuem com o sistema público educacional mediante o pagamento dos tributos, sem que dele se utilizem, os neoliberais propõem que o Estado divida ou transfira tal responsabilidade com a iniciativa privada, mediante a descentralização.

Assim, assegura-se o livre exercício de escolha sobre a educação desejada e a maior competição entre os serviços educacionais ofertados pelo mercado, mantendo-se, portanto, o padrão de qualidade.

A estratégia de transferência ou de descentralização da prestação educacional por meio de ações articuladas com a iniciativa privada é encarada pelos neoliberais como um modo de aumento de eficiência e de redução de custos, preservando a possibilidade de cada indivíduo se colocar na estrutura social, segundo suas próprias possibilidades e méritos.

Em um dado momento histórico, as políticas sociais foram seriamente afetadas pelo ambiente macroeconômico indutor da crise do modelo intervencionista do Estado Social. Inicia-se uma defesa pelos neoliberais do processo de retração da atuação do Estado, tida como ineficiente e dispendiosa, assim como crítica à aplicação dos fundos públicos em bens e serviços sociais.

Assim, as políticas sociais foram seriamente afetadas, tendo em vista que a reforma estrutural estatal referia-se a cortes e a contenções com os gastos sociais, bem como a privatização de bens e serviços públicos, dentre outras medidas. Nota-se uma importação de conceitos e categorias desenvolvidos na lógica do mercado, como “eficiência”, “rendimento”, produtividade, recriando uma nova ordem política baseada na hegemonia de critérios estritamente econômicos.

O processo de delineamento das políticas públicas sociais reflete o conflito de interesses e os diferentes arranjos de poder que perpassam as instituições estatais e a sociedade como um todo.

Os embates no campo social no que tange às políticas públicas, pode-se afirmar que tanto conservadores quanto progressistas convergem quanto à necessidade de alteração do sistema institucional de proteção social brasileiro, não obstante a oposição se dá no tocante ao tipo de reforma que necessita ser feita. Para os primeiros, as políticas sociais devem ser reduzidas, os direitos sociais à saúde e à educação devem ser entregues à regulação do mercado. Já para os



segundo, o Estado dever formular, coordenar, viabilizar e ampliar um sistema de proteção social efetivo.

No plano econômico, o delineamento, a implantação e o desempenho das políticas públicas são afetados por fatores de ordem econômica, institucional e política. Assim, taxa de crescimento da economia, de salários e de empregos; perfil de funcionamento do setor público e orientação político ideológica na definição de prioridades do governo devem ser levados em conta na criação, no desenvolvimento e na avaliação da política pública.

Portanto, se as políticas sociais podem ser encaradas como funcionais ao desenvolvimento do capitalismo, também se encontram constrangidas pelas relações ou contradições entre o capital e o trabalho.

### 2.5.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DA LÓGICA DO MERCADO

Tendo em vista a crise do modelo burocrático institui-se em âmbito mundial, notadamente, a partir de meados da década de 1970 um forte movimento de reforma da Administração Pública. Introduzem-se diversos conceitos e mecanismos, dentre os quais, serviços públicos voltados a consumidores, qualidade total, diversas formas de descentralização, administração por objetivos, celeridade, eficiência.

Nesse contexto, evidencia-se o conceito de quase-mercado tão presente nas políticas públicas dos países centralizados nas últimas décadas, e a partir dos anos 1990 na América Latina. Tal conceito é formado no contexto da inserção da lógica empresarial e das críticas empreendidas à ineficiência do Estado.

Procurou-se uma gestão alternativa que superasse a dicotomia entre a gestão estatal tida como centralizada, burocrática e ineficiente e o mercado concorrencial eficiente e perfeito, através da introdução de conceitos e mecanismos de gestão privada nas instituições públicas mantendo sua natureza jurídica de bens públicos.

No contexto educacional os mecanismos e conceitos dessa lógica de quase-mercado começam a ser incorporados e adotados a partir do Relatório da Comissão Nacional para a Excelência na Educação publicado em 1983 nos Estados Unidos da América e que empreendeu diversas reformas na educação daquele país, especialmente, nas décadas de 1980 e 1990. O documento teve por finalidade traçar

um diagnóstico da educação estadunidense e propor possíveis soluções para sanar os problemas detectados.<sup>791</sup>

No Brasil, a partir de 1985 ocorre a expansão do ensino superior privado fundado no modelo de ensino de massa com objetivo de lucro. Durham ensina que o período de 1995 a 2002 foi marcado por mudanças substanciais em políticas educacionais, notadamente, no que se refere à universalização do ensino fundamental, favorecendo um aumento de matrículas no ensino médio e consequentemente uma elevação de demanda por ensino superior.<sup>792</sup>

Conforme ensina István Mészáros, as crises sempre perpassaram o capitalismo, ora conjunturais, ora regulares, apresentando períodos de crescimento e estagnação. Desde o final dos anos 1960, o sistema capitalista encontra-se numa crise endêmica, cumulativa e apresentando sinais de uma profunda crise estrutural, sem sinalizar até o momento indícios de superação.

Segundo David Harvey, o advento dessa crise deu-se após o período de significativo acúmulo de capital, no Pós-Guerra, denominado de Estado do Bem-Estar Social nos países desenvolvidos e Estado desenvolvimentista em países em desenvolvimento. Importante evidenciar que o Estado de Bem-estar social não se concretizou de maneira uniforme em todos os países, a exemplo, da própria Europa e da América Latina.<sup>793</sup>

<sup>791</sup> *A nation risk: the imperative education reform* sugeriu cinco recomendações: a escola deverá adotar cinco conteúdos básicos, a matemática, inglês, ciências sociais e ciências da computação; as escolas deverão adotar padrões de avaliação mais consistentes e mensuráveis; a escola deve promover um período maior voltado à aprendizagem dos conteúdos básicos; aperfeiçoamento e qualificação dos professores; valorizar as instituições educacionais que implementam estas recomendações, inclusive com recursos financeiros. Tal relatório dissemina um discurso educacional conservador típico do Governo *Reagan*, especialmente, no que diz respeito às avaliações sistêmicas no campo educacional. É também nesse período, que se nota um recrudescimento da Suprema Corte, como já visto, no julgamento acerca das políticas de cotas baseadas no critério racial.

<sup>792</sup> Durham assevera que algumas passagens na história político-econômica brasileira são essências à contextualização o cenário do ensino superior, desde seu advento até a sua configuração nos dias atuais. O autor refere-se à expansão do ensino superior a partir de três episódios políticos: o primeiro compreende o período monárquico (1808) e vai até o início da república (1889) o qual abrangia as Escolas autônomas de iniciativa da Coroa, voltadas à formação de profissionais liberais. O segundo momento coincide com o período da 1ª. República, marcado pela descentralização do sistema, isto é, ao lado das instituições federais, surgem outras estaduais, municipais e privadas. Por fim, o período que a autora denomina de 2ª. República de 1945 à 1964 que marcou a primeira notável expansão do ensino superior. O período de 1964 à 1985 no qual se seguiu o regime militar nota-se a expansão tanto do ensino público como do privado, com destaque para o crescimento do último, em razão das baixas exigências, da criação das faculdades isoladas e da oferta de cursos a baixo custo. DURHAM, E. R. **O ensino superior no Brasil: público e privado**. Equipe do Núcleo de Pesquisas sobre o Ensino Superior (NUPEs). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2003.

<sup>793</sup> HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1989, p. 133.

Harvey considera o controle dos ciclos econômicos, a seguridade social, o direcionamento das políticas ao investimento público, a educação, a habitação, como características essenciais do chamado Estado de Bem-estar social.<sup>794</sup>

Segundo Harvey, alguns fatores influenciaram na expansão da crise do capital, dentre os quais, a queda da taxa de juros devido à superprodução, esgotamento do padrão fordista e taylorista centrado no capital do setor produtivo pelo agigantamento da esfera financeira, ou seja, do capital volátil; concentração de capital através das fusões transnacionais empresariais; aumento da desregulamentação e da flexibilização do processo produtivo, através das privatizações; crises fiscais e, por consequência, a necessidade de diminuição dos gastos públicos.

Assim, houve uma mudança radical no processo de acumulação do capital, ensejando, conforme aduz Harvey, a era da acumulação flexível, na qual, não faltaram soluções com vistas a solucionar tal crise, a flexibilização dos mercados de trabalho, desregulamentação do setor financeiro e as diversas propostas de reengenharia da administração pública.<sup>795</sup>

Portanto, a criação e a execução das políticas sociais, a partir da década de 1990, pauta-se em cinco diretrizes fundamentais, a saber: universalização restrita, privatização da oferta de serviços públicos, descentralização da sua implementação, aumento da participação não governamental na sua provisão e focalização sobre a pobreza extrema em algumas áreas da política social.

## 2.6 AS POLÍTICAS PÚBLICAS AFIRMATIVAS

### 2.6.1 AS AÇÕES AFIRMATIVAS COMO MECANISMOS DE REDEFINIÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FOCALIZADAS

Tendo em vista o quadro de desigualdade real que perpassa os diversos países atualmente agravado ademais, pela globalização em sua faceta econômica, o

---

<sup>794</sup> *Ibid.*

<sup>795</sup> HARVEY, D. **A condição pós-moderna.** *Ibid.*

denominado neoliberalismo<sup>796</sup>, bem como em face da propalada crise do Estado Social, encontra-se na ordem do dia, a problemática atinente às políticas sociais.

Conforme visto no presente capítulo, a partir da nova ordem global instituída pela globalização em sua vertente econômica e pela difusão das políticas neoliberais, ocorre uma crescente miniaturização do Estado através de um conjunto de medidas que preconiza a redução do papel do Estado em prol do mercado, com vistas a reduzir ou a suprimir as políticas sociais, e de inclusão.<sup>797</sup>

Nesse contexto, as ações afirmativas podem constituir vetores redistributivos, compensatórios ou corretivos que operam como instrumentos de seletividade das políticas públicas e, por conseguinte, da alocação de recursos privados e públicos.<sup>798</sup>

Com a tão difundida crise do Estado Social, Estado Providência ou Estado de Bem-Estar Social, Welfare State<sup>799</sup>, fundada na ideia do agigantamento orçamentário provocado, notadamente, pela implementação das denominadas políticas universais que lhe são predominantemente características, as ações afirmativas passam a desempenhar um papel relevante e central.

Mencionadas políticas podem atuar como vetores ou mecanismos de alocação diferenciada de bens e recursos<sup>800</sup> e como meios de racionalizar a alocação de recursos pelo Estado constituindo uma solução ao dilema da reputada escassez de recursos.

A partir de tal ponto de análise, a expansão das ações afirmativas constitui a consolidação do princípio da seletividade<sup>801</sup> no âmbito das políticas públicas sociais, pelo que, em um quadro de reputada escassez de bens recursos mostra-se imperativa a necessidade de melhor se alocar os mesmos.

Desse modo, resta clara a relevância de que se revestem as políticas afirmativas na redefinição das políticas públicas sociais e no redirecionamento dos recursos reputados escassos.<sup>802</sup>

<sup>796</sup> LIMA, A. L. C. de. **Globalização econômica, política e direito**: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. *Op.cit.*, p. 24-25.

<sup>797</sup> *Id.*

<sup>798</sup> Cf. SISS, A. Afro-Brasileiros, Cotas e Ação Afirmativa: razões históricas. *Op.cit.*, p. 121.

<sup>799</sup> Como já problematizado, terminologia esta, cujas definições e distinções são controversas e tormentosas.

<sup>800</sup> SILVA, C. Ações Afirmativas em Educação: um debate além das cotas. In: \_\_\_\_\_. **Ações Afirmativas em Educação**: Experiências Brasileiras. 2. ed. São Paulo: Summus, 2003, p. 24-25.

<sup>801</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>802</sup> Segundo evidencia o Ministro Joaquim Barbosa, as ações afirmativas suscitam “o debate crucial acerca da destinação dos recursos públicos. Recursos, frise-se, escassos por definição”.

Nesse contexto, o Estado Social se evidenciará mais seletivo ao implementar prestações moduladas ou políticas públicas diferenciadas, resultado das políticas de ações afirmativas.<sup>803</sup> Não obstante, não passa despercebido que por outro lado, tal seletividade poderá a vir a ser subvertida e desvirtuada como mecanismo de substituição das prestações universais, em um contexto neoliberal de retração do Estado no que pertine às políticas sociais.

É preciso atentar ainda para a defesa do argumento tão aventado, segundo o qual a transformação do sistema econômico conduziria a solução das questões raciais, tendo em vista que, a maioria dos pobres são negros. Não obstante, alguns países, como a China<sup>804</sup> e Cuba, a despeito do progresso que obtiveram em seus índices de miséria no decorrer do Século XX, não conseguiram resolver o problema da desigualdade racial.

Portanto, mudanças de sistema econômico ou políticas compensatórias estipuladas verticalmente de combate à miséria que não possuem viés racial acabam por ignorar as relações raciais menos iguais existentes numa dada sociedade e culminam num tratamento inadequado do problema racial.

Nesse sentido, as ações afirmativas operam, portanto, como fundamentos ou vetores de outorga de prestações estatais, traduzidas em alocação de vagas em concursos públicos e empregos, programas de acesso e permanência na educação superior, dentre outros.<sup>805</sup>

Situam-se no marco de uma redefinição do Estado Social e em consonância com a teoria francesa das diferenças de situação, ou seja, o ser humano concreto da seara econômica não deve ser considerado como o ser humano abstrato do direito da cidadania.<sup>806</sup>

Em um quadro de desigualdade como o contemporâneo, agravado substancialmente pelo influxo das políticas neoliberais e pela atuação transnacional

GOMES, J. B. O debate constitucional sobre as ações afirmativas. In: SANTOS, R. E.; LOBATO, F. (Orgs.). **Ações Afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais**. *Op.cit.*, p. 33.

<sup>803</sup> CALVÈS, G. Les politiques de discrimination positive. **Problèmes politiques et sociaux**, Paris, n. 822, 1999, p. 7 e 15.

<sup>804</sup> O racismo na China ainda mostra-se proeminente em relação aos tibetanos. INTERNATIONAL CAMPAIGN FOR TIBET. Chinese Racism and Racist Policy in Tibet. Washington D.C.: ICT Report, 2001. No que tange à Cuba, GODFRIED, E. **Reflections on Race & the Status of People of African Descent in Revolutionary Cuba**. Arlington: AfroCuba, 2000.

<sup>805</sup> Cf. FERES JÚNIOR, J.; ZONINSEIN, J. (Orgs.). **Ação Afirmativa e Universidade: experiências nacionais comparadas**. *Op.cit.*, p. 12.

<sup>806</sup> CALVÈS, G. Les politiques de discrimination positive. **Problèmes politiques et sociaux**. *Op.cit.*, p. 15.

do capital, tal teoria reveste-se de singular relevância, posto que, ao adaptar as regras à realidade, revela-se indispensável à atuação estatal e à aplicação do direito, ao considerar os fatores empíricos e concretos significativos.

Ademais, tem o condão de dar vazão à igualdade material superando a mera igualdade jurídico-formal<sup>807</sup> ao levar em conta as circunstâncias da realidade e o ser humano concreto, isto é, o ser humano dotado de historicidade, situado no tempo e no espaço, e afetado por condicionamentos de ordem econômico-social, psicológica, cultural, política, dentre outros que afetam sua situação em relação aos demais.

Por fim, evidencia-se que, as ações afirmativas, na modalidade de cotas raciais, revelam-se em mecanismos eficazes à melhor distribuição do recurso educação<sup>808</sup>, possibilitando o acesso aos afrodescendentes ao ensino superior, imprescindível ao melhor desenvolvimento, não somente em termos de capital humano mas também em termos de desenvolvimento humano.<sup>809</sup>

---

<sup>807</sup> A discussão das dimensões formais e materiais da igualdade será melhor explorada no capítulo 3, ao tratarmos da questão da legitimidade das políticas afirmativas, na modalidade de cotas raciais para acesso ao ensino superior.

<sup>808</sup> Tais políticas públicas constituem-se em instrumentos voltados a redução da pobreza, da desigualdade, e por consequência, promotores de justiça social, em contextos de escassez de recursos e pluralidades de demandas a serem satisfeitas.

<sup>809</sup> A teoria capacitaria de Amartya Sen será objeto de análise do capítulo 4, no qual, se defenderá que a melhor distribuição da condicionalidade educação, possui um caráter que transcende a mera expectativa de aumento de renda, sendo uma condicionalidade desejável por si mesma, com vistas ao desenvolvimento humano. O referencial analítico da abordagem capacitaria enfatiza, que a promoção da justiça social reduz as desigualdades experimentadas pelos sujeitos em sua capacidade de escolher entre diversos estados ou ações, visando garantir uma vida autônoma e digna.

### **CAPÍTULO 3**

## **A EFICÁCIA E A LEGITIMIDADE DAS POLÍTICAS DE COTAS RACIAIS PARA ACESSO AO ENSINO SUPERIOR PELOS AFRODESCENDENTES**

*“Ninguém nasce odiando outra pessoa pela cor de sua pele, por sua origem ou por sua religião. Para odiar, as pessoas precisam aprender e, se podem aprender a odiar, podem ser ensinadas a amar”.*

(Trecho do discurso de Nelson Mandela contra o regime do Apartheid na África do Sul em 1995).

### **INTRODUÇÃO**

No presente capítulo serão enfrentadas questões atinentes à ação afirmativa para, posteriormente, enfrentarem-se as questões relativas à espécie em estudo, as políticas de cotas raciais voltadas ao acesso pelos afrodescendentes ao ensino público superior no Brasil.

Tal abordagem se fará orientada a partir dos dois eixos do debate acerca das políticas em estudo, quais sejam, o da eficácia e o da legitimidade. Procurar-se-á elencar os argumentos desfavoráveis e favoráveis a adoção das políticas de cotas raciais, primeiramente, no que tange ao eixo temático da eficácia e, em seguida, no que tange ao eixo temático da legitimidade.

Isto porque, apesar de se sustentar que ambas as temáticas possuam seus próprios âmbitos de análise, estas não se apresentam estanques ou absolutamente independentes, haja vista que a eficácia pode vir a contribuir substancialmente à compreensão da legitimidade das políticas afirmativas em comento.

Primeiramente, procurar-se-á apresentar as distinções terminológicas e conceituais, elencando-se as finalidades e os objetivos, bem como os elementos caracterizadores das medidas afirmativas ora estudadas.

Posteriormente, faz-se mister apresentar o contexto histórico em que as ações afirmativas foram criadas e se desenvolveram. A análise restringir-se-á aos Estados Unidos, posto que constituem o país pioneiro na implementação das ações afirmativas para os negros.

Destacar-se-á em tal análise os óbices jurídicos que essas medidas tiveram que superar para serem aceitas tanto na seara política como pelos tribunais. O estudo apreciará, o que consideramos ser os casos mais relevantes sobre à temática racial julgada pela Suprema Corte estadunidense.

Também se abordará sucintamente o histórico e as características gerais das ações afirmativas adotadas na Índia, constituindo-se o país com a maior sociedade multiétnica do mundo, sendo o mais antigo no tocante à criação e o desenvolvimento de ações afirmativas.

Evidenciar-se-á o advento da posituação das ações afirmativas no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, bem como sua influência no acolhimento das políticas afirmativas pelo ordenamento jurídico pátrio.

Posteriormente, buscar-se-á apresentar a recepção do modelo americano das ações afirmativas, na modalidade de política de cotas pelo Brasil, procurando destacar as contribuições do movimento negro brasileiro no que tange à implementação das políticas de cotas destinadas ao acesso dos afrodescendentes ao ensino superior.

Ademais, o presente estudo evidenciará as políticas afirmativas instituídas no âmbito do Poder Executivo e do Poder Legislativo, destacando-se as principais. Além disso, se desenvolverá uma análise da jurisprudência dos Tribunais Brasileiros e pelo Supremo Tribunal Federal no tocante à questão da política de cotas raciais destinadas ao acesso às universidades públicas pelos afrodescendentes, visando enfatizar os posicionamentos adotados. Também se apresentará um panorama da adoção das políticas de cotas raciais pelas universidades brasileiras, destacando o avanço da temática a partir do início da implementação no início dos anos 2000.

Enunciar-se-ão ainda as principais objeções apresentadas pelos detratores das políticas de cotas raciais, primeiramente em relação ao eixo temático eficácia e, em seguida, em relação ao eixo temático atinente à legitimidade. Posteriormente, apresentar-se-ão os argumentos favoráveis apresentados pelos defensores das políticas de cotas raciais adotadas pelo ensino público superior.

Por fim, cogitar-se-ão algumas hipóteses acerca da eficácia sustentando-se algumas teses que, em última análise, compõem um corpo propositivo acerca dos efeitos das políticas de cotas raciais voltadas ao acesso às universidades pelos afrodescendentes.



### 3.1 ASPECTOS CONCEITUAIS, FINALIDADES, ELEMENTOS CARACTERIZADORES

#### 3.1.1 AÇÕES AFIRMATIVAS: DISTINÇÕES TERMINOLÓGICAS E CONCEITUAIS

A tarefa de conceituar as “ações afirmativas” não se mostra tranquila, uma vez que a própria expressão mostra-se controversa. Contudo, se faz necessária apresentar um conceito que expresse a concepção das mesmas, adotada no presente estudo.

De início, pode-se afirmar que mencionada expressão resulta da tradução para a língua portuguesa, da expressão inglesa “*affirmative action*”, oriunda dos Estados Unidos da América, pátria de origem das ações afirmativas segundo a maioria da literatura.<sup>810</sup>

Por oportuno, cabe consignar que na Europa continental prefere-se, de modo geral, a expressão “*discriminação positiva*” àquela de ação afirmativa. Tal nomenclatura assenta-se numa concepção de uma ausência de desvalor intrínseco na expressão discriminação, derivando-se simplesmente de discriminar, ou seja, diferenciar, distinguir.<sup>811</sup>

No Brasil, a maioria da literatura especializada prefere adotar a expressão “ações afirmativas” a “discriminações positivas” por vislumbrar nesta última nomenclatura um sentido pejorativo, incorrendo em afronta ao princípio de promoção da dignidade humana presente na Constituição Federativa do Brasil de 1988.<sup>812</sup> É importante consignar que, a despeito das disputas terminológicas, adotar-se-á, no presente estudo, ambas as expressões como equivalentes.<sup>813</sup>

<sup>810</sup> Em alguns países, como em Portugal a maioria da doutrina mostra-se refratária à mera tradução, em virtude de entender que a expressão “ações afirmativas” é redundante, preferindo-se adotar “ações positivas”. SANTOS, J. P. de F. **Ações afirmativas e igualdade racial: a contribuição do direito na construção de um Brasil diverso**. *Op.cit.*, p. 45. Ver ainda MENEZES, P. L. de. **A Ação Afirmativa (Affirmative Action) no Direito Norte-Americano**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 27.

<sup>811</sup> Consigne-se ainda, que ao que parece a expressão foi cunhada por oposição àquela de discriminação odiosa, *discrimination hostile*, em francês. CALVÈS, G. Les politiques de discrimination positive. **Problèmes politiques et sociaux**. *Op.cit.*, p. 34.

<sup>812</sup> SANTOS, S. A. Ação Afirmativa e mérito individual. In: SANTOS, R. E.; LOBATO, F. (Orgs.). **Ações afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais**. *Op.cit.*, p. 91-92.

<sup>813</sup> LIMA JÚNIOR, J. B. **Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais**. *Op.cit.*, p. 146.

Exemplificativamente, visando apresentar a definição adotada aqui para as ações afirmativas, será apresentado o entendimento de alguns autores, quanto ao instituto em tela.

Inicia-se com as contribuições dos professores Antônio Augusto Cançado Trindade e da professora Flávia Piovesan, segundo os quais, as ações afirmativas são medidas especiais de proteção ou incentivo a grupos sociais ou indivíduos<sup>814</sup>, com a finalidade de estimular sua ascensão na sociedade, de modo a equiparar os beneficiários com os demais.<sup>815</sup>

Kabengele Munanga afirma que as ações afirmativas constituem políticas de combate ao racismo e à discriminação racial mediante a promoção ativa da igualdade de oportunidades a todos, propiciando meios para que os sujeitos pertencentes a parcelas socialmente discriminadas possam competir em igualdade de condições sociais.<sup>816</sup>

Antonio Sérgio Alfredo Guimarães conceitua as ações afirmativas a partir de um fundamento normativo, estas consistiriam em “promover privilégios de acesso a meios fundamentais – educação e emprego, principalmente – a minorias étnicas, raciais ou sexuais que, de outro modo, estariam deles excluídas, total ou parcialmente”.<sup>817</sup>

Serge Atchabahian define as ações afirmativas como políticas públicas ou medidas privadas que buscam beneficiar determinadas parcelas da sociedade, sob o fundamento de lhes faltarem as mesmas condições de competição em virtude de terem sofrido discriminações ou injustiças históricas.<sup>818</sup>

Para Paulo Lucena de Menezes, as políticas de ações afirmativas são um conjunto de estratégias, iniciativas ou políticas, que visam o favorecimento de grupos ou segmentos sociais que se encontram em piores condições de competição

---

<sup>814</sup> Antônio Augusto Cançado Trindade: “As políticas de ação afirmativa para grupos vulneráveis encontram-se diretamente vinculadas à luta pela prevalência do princípio da não-discriminação”. TRINDADE, A.A.C. **O Direito Internacional em um mundo de transformação**: ensaios 1976-2001. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 658.

<sup>815</sup> PIOVESAN, F. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 7.ed. *Op.cit.*, p.190.

<sup>816</sup> MUNANGA, K; GOMES, N. L. **O negro no Brasil de hoje**. *Op.cit.*, p. 186.

<sup>817</sup> GUIMARÃES, A. S. A. A desigualdade que anula desigualdade: Notas sobre ação afirmativa no Brasil. In: SOUZA, J. (Org.). **Multiculturalismo e racismo**: uma comparação Brasil-Estados Unidos. Brasília: Paralelo 15, p. 233.

<sup>818</sup> ATCHABAHIAN, S. **Princípio da Igualdade e Ações Afirmativas**. *Op.cit.*, p. 150.

na sociedade, em razão da prática de discriminações negativas, sejam elas presentes ou passadas.<sup>819</sup>

Hélio Santos ao incorporar o aprimoramento do preceito da igualdade conceitua as ações afirmativas como políticas compensatórias vinculadas a grupos e indivíduos definidos pela discriminação por eles experimentada. Assim, são medidas elaboradas como compensação efetiva da perda ocorrida pela discriminação passada e presente.<sup>820</sup>

Carmem Antunes Rocha vislumbra na ação afirmativa uma forma jurídica de superação do isolamento e da discriminação social que se acham sujeitas as minorias<sup>821</sup>. Assim, as compreendem como políticas públicas ou privadas que visam tanto à concretização do princípio constitucional da igualdade material quanto uma possível neutralização dos efeitos da discriminação de gênero, racial, de origem, dentre outros.<sup>822</sup>

Joaquim Barbosa Gomes entende as ações afirmativas como um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, adotadas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero, por deficiência física e de origem nacional, com vistas à correção ou mitigação dos efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por finalidade a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego.<sup>823</sup>

Baptiste Villenave define a ação afirmativa ou discriminação positiva como um princípio que institui desigualdades para promover a igualdade, atribuindo a alguns um tratamento preferencial, esperando-se com isso o restabelecimento de uma igualdade de oportunidades comprometida por dois fenômenos: a

<sup>819</sup> MENEZES, P. L. de. **A Ação Afirmativa (Affirmative Action) no Direito Norte-Americano**. *Op.cit.*, p. 222.

<sup>820</sup> SANTOS, H. Desafios para construção da democracia no Brasil. In: SOUZA, J. (Org.). **Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil-Estados Unidos**. *Op.cit.*, p. 213.

<sup>821</sup> No particular a professora ensina que a expressão minoria não se toma no sentido quantitativo, uma vez que, por exemplo, no Brasil, negros e mulheres representam maior número de pessoas em relação à totalidade dos que compõem a população brasileira. ROCHA, C. L. A., 1996 *apud* ATCHABAHIAN, S. **Princípio da Igualdade e Ações Afirmativas**. *Op.cit.*, p.151.

<sup>822</sup> ROCHA, C. L. A. *apud* GOMES, J. B. O debate constitucional sobre as ações afirmativas. In: SANTOS, R. E.; LOBATO, F. (Orgs.). **Ações Afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais**. *Op.cit.*, p.28.

<sup>823</sup> GOMES, J.B. B. O debate constitucional sobre as ações afirmativas. In: SANTOS, R. E.; LOBATO, F. (Orgs.). **Ações Afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais**. *Op.cit.*, p. 27.

generalização ou a persistência de práticas racistas ou sexistas, de um lado, e uma acentuação das desigualdades socioeconômicas, de outro lado.<sup>824</sup>

Destaca-se a completude da definição do professor francês Villenave, haja vista que contempla a finalidade genérica perseguida, ou seja, o restabelecimento de uma igualdade de oportunidades comprometida por desigualdades de fato; o critério para atingir tal finalidade, a instituição de tratamentos diferenciados, a instauração de seletividade<sup>825</sup>.

Ademais, contempla ainda os fatores comprometedores da igualdade, que instauram situações de vulnerabilidade, ou seja, os tratamentos discriminatórios passados e presentes fundados em traços indelévels, como por exemplo, o sexo e a raça e àquelas situações de vulnerabilidades decorrentes da organização socioeconômica, como a pobreza ou a discriminações de ordem cultural.<sup>826</sup>

Assim, a partir das diversas definições aqui apresentadas em relação às ações afirmativas, as mesmas podem ser encaradas como um princípio de concreção da igualdade material, ou seja, uma superação da igualdade meramente formal por um princípio de equidade.<sup>827</sup> Portanto as ações afirmativas podem ser definidas de várias maneiras, ora como políticas públicas e particulares<sup>828</sup>, ora como conjunto de estratégias, medidas especiais, medidas compensatórias, medidas distributivas ou ainda redistributivas.<sup>829</sup>

O conceito de ação afirmativa adotado neste trabalho é um conceito amplo. Reputa-se aqui, ação afirmativa toda distinção instaurada com vistas a minimizar ou eliminar uma situação de vulnerabilidade decorrente de um quadro de desigualdade

<sup>824</sup> VILLENAVE, B. La discrimination positive: une presentation. A presentation of positive discrimination. **Discriminations**: De quoi parle-t-on? n. 3, 2006, p.39-48. Neste sentido Marc Blondel e Borghetto *apud* CALVÊS, G. Les politiques de discrimination positive. **Problèmes politiques et sociaux**. *Op.cit.*, p. 14.

<sup>825</sup> VILLENAVE, B. **La discrimination positive**: une presentation. A presentation of positive discrimination. *Op.cit.*, p. 42.

<sup>826</sup> SANTOS, J. P. de F. **Ações afirmativas e igualdade racial**: a contribuição do direito na construção de um Brasil diverso. *Op.cit.*, p. 45.

<sup>827</sup> No particular menciona-se a ideia principal da teoria da justiça neo-contratualista rawlsiana, denominada “justiça como equidade”, consistente na ideia de um acordo em condições equitativas (indivíduos livres e iguais) sobre os princípios de justiça aplicáveis às partes do acordo hipotético. Para que tais princípios de justiça sejam adotados através de um acordo equitativo, ou imparcial, os indivíduos são colocados na posição original sob um “véu de ignorância”, tal recurso possibilitar-lhes-ia a abstração de suas contingências particulares e os conduziriam à escolha desses princípios para a sociedade sem que soubessem qual posição nela ocupariam. RAWLS, J. **Justiça como equidade**: uma reformulação. Tradução de: BERLINER, Cláudia. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 21-23.

<sup>828</sup> ATCHABAHIAN, S. **Princípio da Igualdade e Ações Afirmativas**. *Op.cit.*, p. 150.

<sup>829</sup> KAUFMANN, R. F. M. **Ações Afirmativas à brasileira**: necessidade ou mito? *Op.cit.*, p. 220-221.

ou discriminação odiosa, por qualquer meio desde que implique uma promoção ou favorecimento – tratamento seletivo ou diferenciado –, dos atingidos pela situação desfavorável em apreço.

Em suma, é em outras palavras, a instauração de uma seletividade com vistas a compensar ou corrigir uma situação de vulnerabilidade de origem discriminatória ou de desigualdade socioeconômica, cultural ou de outra natureza.

Insta consignar que, por vezes tais medidas afirmativas são confundidas ou reduzidas às políticas, regimes ou sistemas de cotas, o que se revela uma incompreensão quanto à dimensão e quanto ao alcance de tais institutos.

A multiplicidade das ações afirmativas não decorre unicamente dos seus diversos públicos-alvo, mas também dos diferentes instrumentos, métodos ou técnicas de que podem se revestir tais tratamentos diferenciados. Além disso, conforme a diversidade dos fatores vulneradores da igualdade, podem decorrer variados critérios e diversas espécies de ações afirmativas.

Dentre as técnicas ou instrumentos possíveis ou utilizáveis para a instituição de ações afirmativas encontram-se, ao lado das mais conhecidas – as políticas de cotas – outras diversas, como as metas, os patamares mínimos, os programas de incentivo, com vistas a suprimir ou reduzir quadros de desigualdade generalizada ou persistente.<sup>830</sup>

Têm-se, assim, ações afirmativas raciais, de gênero, voltadas às crianças, portadores de necessidades especiais, territoriais, dentre inúmeras outras possibilidades que variam conforme variar o público-alvo das referidas medidas.<sup>831</sup>

Podem constituir ainda modalidades de ações afirmativas, a implantação de sistemas de cotas em processos de seleção para vagas no sistema de educação, especialmente no ensino superior e no mercado de trabalho; a implantação de sistemas de bônus e preferências em licitações e concorrências para prestações de serviços, vendas e aquisições de produtos em geral; a oferta de isenções, incentivos, benefícios fiscais a empreendedores levando-se em consideração a dimensão afirmativa do tratamento dos pleiteantes<sup>832</sup>.

<sup>830</sup> GOMES, J. B. B. **Ação Afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade**. O Direito como Instrumento de transformação social. A experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. *Op.cit.*, p. 40.

<sup>831</sup> SISS, A. **Afro-Brasileiros, Cotas e Ação Afirmativa**: razões históricas. *Op.cit.*, p. 111.

<sup>832</sup> Consignam-se ainda, como ações afirmativas, a adoção de critério de preferência na execução de dívidas ativas fiscais; o estabelecimento de preferências creditícias em operações comerciais e/ou falimentares; adoção de programas de inclusão de estagiários, *trainees* e profissionais no

Nessa perspectiva ampla constituem ações afirmativas todos os tratamentos preferenciais outorgados pela Constituição da República, legislação, Administração Pública ou pelos entes particulares, a determinados indivíduos, grupos ou mesmo a territórios, em virtude de sua condição peculiar de vulnerabilidade, oriunda de discriminação, desigualdade ou outros fatores, naturais ou sociais.<sup>833</sup>

Portanto, estão compreendidas, sob a denominação de ações afirmativas, as disposições que outorgam tratamento prioritário e preferencial a idosos, crianças, portadores de necessidades especiais e afrodescendentes, as disposições que estabelecem o combate às desigualdades regionais<sup>834</sup>, sejam estas últimas resultado da realidade socioeconômica ou mesmo de fatores alheios à vontade humana ou ao agir social como, por exemplo, regiões suscetíveis a prolongados períodos de estiagem.

Ademais, são reputadas ações afirmativas as disposições orçamentárias favorecidas, os tratamentos tributários privilegiados, as imunidades e isenções fiscais.<sup>835</sup> A adoção de uma perspectiva ampla lança luz sobre o instituto que ora se

---

quadro profissional de instituições, como as universidades, as organizações não governamentais e as empresas. Nesse sentido ensina Christopher McCruden que, podem existir cinco categorias distintas de ações positivas, a saber: a erradicação da discriminação mediante a identificação de práticas discriminatórias, e as acomodações das verdadeiras diferenças entre as pessoas; a adoção de diretrizes, à primeira vista “neutras”, porém, propositadamente inclusivas, que produzam o efeito de melhorar as perspectivas dos integrantes de grupos específicos; a implementação de programas de assistência social extrapolantes, destinados a divulgar oportunidades de emprego aos integrantes de grupos específicos, bem como a atrair candidatos qualificados que integrem tais grupos. McCruden apud MENEZES, P.L. **Ação Afirmativa no Direito Norte-Americano (Affirmative action)**. *Op.cit.*, p. 30-31. Distingue-se ainda, os dois mecanismos mais utilizados com vistas a implementação de ações afirmativas nas universidades, a política de cotas e o sistema de bônus. O sistema de bônus é utilizado pelas universidades estaduais paulistas, Universidade de São Paulo e Universidade Estadual de Campinas, e o sistema de cotas são adotados por, praticamente todas as demais instituições superiores de ensino que adotam ações afirmativas. A Universidade Estadual de Campinas adota um sistema de bônus fixo, baseado numa pontuação constante atribuída a todos os ingressantes que estão num mesmo grupo focal. Os integrantes deste grupo focal formado por alunos que cursaram integralmente o ensino médio em escola pública recebem 30 pontos a mais, equivalentes a 6% da pontuação máxima total de 500 pontos. Existe ainda outro grupo focal constituído por negros, pardos e indígenas autodeclarados, nesse caso o candidato recebe 10 pontos, podendo ainda ser cumulados se o ingressante pertencer aos dois grupos focais. Já no sistema de cotas cada grupo focalizado pode ter um percentual de vagas diferente. MELLO E SOUZA, A. **Ações Afirmativas nas Universidades Públicas: uma comparação entre o sistema de cotas e o sistema de bônus**. *Op.cit.*, p. 279-280.

<sup>833</sup> SISS, A. **Afro-Brasileiros, Cotas e Ação Afirmativa: razões históricas**. *Op.cit.*, p. 114.

<sup>834</sup> Conforme estabelece os artigos 43, §§ 1º e 2º, art. 151, inciso I, art. 192 e art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988.

<sup>835</sup> No Brasil pode-se exemplificar, dentre inúmeros outros possíveis, os padrões orçamentários mínimos constitucionalmente estabelecidos para gastos orçamentários com saúde e educação, conforme art. 196, § 2º, art. 212, o tratamento favorecido as micro, pequenas e médias empresas, conforme estabelece o art.146, inciso III, alínea “d”, art. 179, a imunidade tributária do papel destinado à confecção de livros, art. 150, inciso VI, alínea, “d”.

analisa, devolvendo-lhe sua devida dimensão e auxiliando na compreensão do mesmo e das suas diversas modalidades, notadamente a política de cotas.

Assim, concluir-se-á o presente subitem evidenciando que as ações afirmativas são medidas ou instrumentos especiais de instauração de seletividade, com vistas a compensar ou corrigir uma situação de vulnerabilidade de origem discriminatória ou de desigualdade, socioeconômica, cultural ou de outra natureza, tendo por finalidade geral, a promoção de igualdade e o combate à vulnerabilidade, sendo instituídas a partir dos diferentes critérios, baseadas nos diversos grupos vulneráveis que se busca tutelar.<sup>836</sup>

Desta forma, pode-se vislumbrar uma dentre as muitas complexidades que tornam o tema das ações afirmativas de difícil apreensão em sua totalidade, bem como dificultam a formulação de uma teoria geral sobre tais medidas.

O estudo comparativo das experiências indianas e norte-americanas com as discriminações positivas de Thomas Weisskopf evidenciou que os resultados de qualquer política afirmativa dependem da análise prévias de três características do contexto de implementação, a primeira diz respeito às características do grupo elegível; a segunda refere-se à característica da própria política e a terceira leva em consideração alguns aspectos vinculados ao desenvolvimento da sociedade na qual a política será implementada.<sup>837</sup>

O autor complementa ainda que desses três fatores somente o segundo, ou seja, aquele ligado às características da própria política é variável. Portanto, a análise da eficácia da política afirmativa necessita de uma definição precisa dos fatores ligados às características dos grupos elegíveis e às características contextuais quanto ao desenvolvimento social no qual a política será adotada.<sup>838</sup>

Nesse sentido, a conjugação de públicos-alvo variáveis – grupos vulneráveis diversos, como minorias raciais, religiosas, gênero, dentre outros – através de diferentes métodos – cotas, metas, incentivos, patamares mínimos, visando atingir um objetivo ou finalidade geral ou específica, resulta numa complexidade que impõe e reclama o estudo das espécies ou modalidades de forma bem delimitada e demanda, portanto, o necessário delineamento dos objetivos ou finalidades

<sup>836</sup> Neste sentido, MEDEIROS, C. A. **Na Lei e na Raça**: Legislação e relações raciais, Brasil – Estados Unidos. *Op.cit.*, p. 29.

<sup>837</sup> WEISSKOPF, T. **Affirmative action in the United States and India**: a comparative perspective. Nova York, Routledge, 2004, p. 310.

<sup>838</sup> *Ibid.*

perseguidas pelas ações afirmativas, assim como o adequado delineamento dos elementos caracterizadores das medidas afirmativas.<sup>839</sup>

### 3.1.2 AS FINALIDADES E OS OBJETIVOS DAS POLÍTICAS DE COTAS

Vários e inúmeros são as finalidades e os objetivos atribuídos às políticas afirmativas, mencionam-se os que mais frequentemente aparecem na literatura acerca do tema, tais como, a concretização de maior igualdade de oportunidades, a provocação de alterações culturais, pedagógicas e psicológicas na sociedade<sup>840</sup>, a coibição da discriminação presente, a eliminação dos efeitos persistentes de discriminações passadas, o favorecimento da diversidade, o aumento da representatividade de grupos desfavorecidos e a criação das personalidades emblemáticas dentre outros.<sup>841</sup>

O objetivo geral comum às diferentes modalidades de ações afirmativas diz respeito basicamente à busca da redução ou superação do quadro de vulnerabilidade enfrentado por um determinado grupo em virtude de discriminação ou desigualdade.<sup>842</sup> Já os objetivos ou finalidades específicos podem ser constituídos por aqueles já apontados precedentemente.<sup>843</sup>

Desse modo, as ações afirmativas visam mais diretamente a eliminação das barreiras artificiais e invisíveis ou as denominadas *glass ceiling*<sup>844</sup>, que obstam a

<sup>839</sup> Tal argumento será melhor analisado em item subsequente.

<sup>840</sup> Cf. SISS, A. **Afro-Brasileiros, Cotas e Ação Afirmativa**: razões históricas. *Op.cit.*, p. 110.

<sup>841</sup> GOMES, J. B. O debate constitucional sobre as ações afirmativas. In: SANTOS, R. E.; LOBATO, F. (Orgs.). **Ações Afirmativas**: políticas públicas contra as desigualdades raciais. *Op.cit.*, p. 30-32. Ainda SISS, A. *Op.cit.*, p. 134; MENEZES, P. L. de. **A Ação Afirmativa (Affirmative Action) no Direito Norte-Americano**. *Op.cit.*, p. 29, e MUNANGA, K; GOMES, N. L. **O negro no Brasil de hoje**. *Op.cit.*, p. 184.

<sup>842</sup> Segundo Kabengele Munanga o objetivo da ação afirmativa é superar as desvantagens e desigualdades que atingem os grupos historicamente discriminados na sociedade brasileira e promover a igualdade entre os diferentes. MUNANGA, K; GOMES, N. L. **O negro no Brasil de hoje**. *Op.cit.*, p. 187. Nesse sentido ainda, PINHO, L. de O. **Princípio da Igualdade**: investigação na perspectiva de gênero. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2005, p. 118.

<sup>843</sup> GOMES, J. B. **O debate constitucional sobre as ações afirmativas**. *Op.cit.*, p. 30-32.

<sup>844</sup> Esclarece-se que a expressão *glass ceiling* é utilizada pelos norte-americanos para designar as barreiras artificiais e invisíveis que visam impedir o acesso de negros e mulheres qualificados a posições de poder e prestígio, obstaculizando o crescimento e o progresso individual dessas categorias. GOMES, J.B. **O debate constitucional sobre as ações afirmativas**. *Op.cit.*, p. 32. A literatura francesa sobre a temática utiliza-se de maneira equivalente a expressão "*plafond de verre*" que significa "teto de vidro".



inserção, a mobilidade social e o reconhecimento de certos segmentos da população.<sup>845</sup>

O delineamento das finalidades e dos objetivos de cada modalidade de ação afirmativa revela-se uma tarefa árdua e de difícil consecução, posto que uma ou várias destas finalidades podem isolada ou cumulativamente ser atingidas ou não, pelas inúmeras e possíveis modalidades de ações afirmativas.<sup>846</sup>

Assim, uma ação afirmativa que combine um determinado público-alvo vulnerável, tais como, crianças, mulheres, afrodescendentes, dentre outros, e um determinado método, por exemplo, reserva de vagas, metas, patamares mínimos, incentivos fiscais, pode atingir um ou mais dos objetivos elencados e não atingir outros, conforme suas especificidades e as diversas variáveis implicadas no contexto concreto específico.<sup>847</sup>

Por conseguinte, defende-se no presente trabalho que as diferentes espécies e modalidades de ações afirmativas podem ter objetivos gerais e objetivos específicos, em parte comuns e em parte diversos.

Destaca-se ainda a relevância de se estabelecer uma delimitação precisa de seus objetivos ou finalidades, tendo em vista que a principal objeção relativa aos seus efeitos reside no argumento de que a política de cotas não atingem os objetivos a que se propõem ou ainda caso consiga atingi-los o fazem em uma proporção reduzida até mesmo insignificante, colocando-se em questão, portanto, a sua utilidade ou legitimidade.<sup>848</sup>

Assim, para se buscar aferir a eficácia das medidas em referência, afigura-se essencial tentar estabelecer quais são os reais objetivos ou finalidades das ações afirmativas em cada uma de suas modalidades ou espécies como, por exemplo, as políticas de cotas, sob pena de impossibilidade quanto a uma conclusão satisfatória.<sup>849</sup>

<sup>845</sup> Assim, “agir afirmativamente significa também zelar pela pujança econômica da nação”. *Ibid.*

<sup>846</sup> Exemplificativamente, bolsas de estudos; cursos de qualificação para membros pertencentes às parcelas desfavorecidas; reserva de vagas nas universidades ou em certos segmentos do mercado de trabalho; estímulo à construção de projetos sociais e educacionais; estímulos fiscais às empresas que comprovem adoção de políticas voltadas à inserção de negros, mulheres, portadores de necessidades especiais nos cargos de direção e chefia, dentre outras.

<sup>847</sup> ATCHABAHIAN, S. **Princípio da Igualdade e Ações Afirmativas**. *Op.cit.*, p. 153.

<sup>848</sup> GOMES, J.B. **O debate constitucional sobre as ações afirmativas**. *Op.cit.*, p. 23.

<sup>849</sup> MENEZES, P. L. de. **A Ação Afirmativa (Affirmative Action) no Direito Norte-Americano**. *Op.cit.*, p. 32.

Apenas à guisa de conclusão do subitem ora em exame, insta sublinhar que a maioria dos argumentos vinculados à ineficácia das ações afirmativas deita suas raízes na incompreensão sobre suas reais e, sobretudo, factíveis finalidades, objetivos e, em suma, possibilidades.<sup>850</sup>

Na maioria dos casos, a acusação de ineficácia baseia-se numa superestimação dos resultados pretendidos. Sobre as finalidades da política de cotas para acesso ao ensino superior por parte de afrodescendentes tratar-se-á em item conclusivo, no qual se procurará estabelecer quais os possíveis efeitos específicos diretos e indiretos de tal modalidade, procurando desfazer alguns equívocos sobre a temática.

### 3.1.3 AS POLÍTICAS DE COTAS E OS SEUS ELEMENTOS CARACTERIZADORES

A discussão acerca dos elementos caracterizadores das ações afirmativas revela-se essencial à aferição da legitimidade de tais institutos.<sup>851</sup> Três elementos são apontados, geralmente, como imprescindíveis a caracterização das políticas afirmativas, a saber: o fundamento da justificativa também denominada *discrímen*, a proporcionalidade<sup>852</sup> e a temporariedade.

Joaquim Falcão evidencia que embora a constatação de que o princípio da igualdade formal é relativo e a convivência com diferenciações seja relativamente tranquila, “nem todas as diferenciações são aceitas. A dificuldade é determinar os critérios a partir dos quais uma diferenciação é aceita como constitucional”.<sup>853</sup>

O primeiro requisito que uma política diferencial afirmativa deve cumprir é a que diz respeito ao fundamento do *discrímen* – ou justificativa do tratamento diferenciado –, cuja natureza permite a distinção entre uma ação afirmativa e uma discriminação hostil ou odiosa.<sup>854</sup>

Portanto, é imprescindível que a distinção ou política diferencial seja orientada por um critério – fundamento do *discrímen* – cuja natureza permita

<sup>850</sup> MUNANGA, K; GOMES, N. L. **O Negro no Brasil de Hoje**. *Op.cit.*, p. 191.

<sup>851</sup> A questão da legitimidade será aprofundada em tópicos subsequentes.

<sup>852</sup> ATCHABAHIAN, S. **Princípio da Igualdade e Ações Afirmativas**. *Op.cit.*, p. 98-99.

<sup>853</sup> FALCÃO, J. A., apud GOMES, J. B. O debate constitucional sobre as ações afirmativas. In: SANTOS, R. E.; LOBATO, F. (Orgs.). **Ações Afirmativas**: políticas públicas contra as desigualdades raciais. *Op.cit.*, p. 51.

<sup>854</sup> Tal elemento aproxima-se da proporcionalidade na modalidade “cláusula de proibição do arbítrio”.

evidenciar que a política adotada persegue uma finalidade legítima, qual seja a minimização ou superação de uma situação de vulnerabilidade originada por um contexto de desigualdade injustificada ou de discriminação, passada ou presente.<sup>855</sup>

Assim, qualquer seletividade que não seja nitidamente voltada a promover uma adequada representação a determinados grupos vulneráveis na participação de bens ou recursos, que vise proporcionar uma maior igualdade de oportunidades ou diminuir discriminações odiosas por eles sofridas, presentes ou passadas e vise ainda minorar ou combater uma situação de vulnerabilidade pode fatalmente ser tida como uma discriminação odiosa inquinada de inconstitucionalidade, e, portanto, maculada de ilegitimidade.<sup>856</sup>

Ademais, a distinção da discriminação positiva ou ação afirmativa passa, necessariamente também pela análise da proporcionalidade<sup>857</sup> ou proibição de excesso da medida adotada em relação à finalidade pretendida aos demais valores sacrificados.<sup>858</sup>

Cumpre evidenciar a antiguidade da noção de proporcionalidade ligada a tais medidas, encontrando-se inscrita já na máxima aristotélica “igualdade é tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais” à qual Rui Barbosa acrescentou a ideia de proporcionalidade, ao consignar acuradamente “na medida em que se desigualem”.<sup>859</sup>

Com efeito, a proporcionalidade também se apresenta como um dos elementos caracterizadores da adoção de tais medidas. Desse modo, do ponto de vista jurídico-constitucional há que se avaliar em cada caso concreto, se a proporcionalidade foi observada sob pena de uma verdadeira discriminação odiosa albergada sob o manto de discriminação positiva.

Hodiernamente, na esteira do desenvolvimento da compreensão do fenômeno estatal e no desenvolvimento de sua racionalidade, a ideia de

<sup>855</sup> ATCHABAHIAN, S. **Princípio da Igualdade e Ações Afirmativas**. *Op.cit.*, p. 98.

<sup>856</sup> LIMA JÚNIOR, J. B. **Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais**. *Op.cit.*, p. 90.

<sup>857</sup> Conforme afirma Falcão, a justificativa baseada na razoabilidade, na racionalidade e na proporcionalidade, constitui condição imprescindível à análise da constitucionalidade da diferenciação. LIMA JÚNIOR, J. B. *Ibid.*

<sup>858</sup> MELLO, C. A. B. de. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 38.

<sup>859</sup> BARBOSA, R. **Oração aos Moços**. 18. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2001.

proporcionalidade ou razoabilidade como instrumento de controle do agir estatal tem obtido cada vez mais relevância.<sup>860</sup>

Nessa perspectiva, sublinha-se que não somente o fundamento do *discrímen* constitui um dos elementos a serem considerados na distinção entre discriminações positivas de discriminações odiosas, haja vista que mesmo a política afirmativa vise tutelar uma finalidade juridicamente idônea, esta pode revelar-se desproporcional, hipótese em que, embora *a priori* ou aparentemente positiva, revela-se ou torna-se odiosa.<sup>861</sup>

Desse modo, revela-se insuficiente que o *discrímen* seja justificado, se, por exemplo, os percentuais da política forem desproporcionais, exagerados ou ínfimos. Por conseguinte, no caso das políticas de cotas se vários parlamentares, no exercício de sua função legiferante, realizarem propostas legislativas com êxito, visando contemplar determinados grupos reputados desfavorecidos, ainda que legítimo o *discrímen*, se as diversas disposições somadas não guardarem proporcionalidade, se caracterizará um excesso.

Nesse sentido, o mesmo ocorrerá se todas as cotas destinadas as várias parcelas somadas em um concurso vestibular ou em concurso público atingirem 80 ou 90% das vagas, inviabilizando, dessa maneira, o exercício de direitos fundamentais daqueles que não fazem parte das parcelas beneficiadas com a discriminação positiva. Portanto, as políticas afirmativas devem observar o procedimento adequado e atentar à razoabilidade e proporcionalidade de tais medidas.<sup>862</sup>

Por fim, aduz-se a característica da temporariedade, a qual se encontra na maioria das vezes, na própria definição das referidas políticas conforme magistério de Jayme Benvenuto Lima Júnior, “as ações afirmativas são medidas especiais e temporárias, tomadas ou determinadas pelo Estado”.<sup>863</sup>

Ademais, o caráter circunstancial das ações afirmativas também é mencionado por vários documentos jurídicos internacionais como a Convenção Internacional para a

<sup>860</sup> MELLO, M. A. de. Óptica Constitucional: a igualdade e as ações afirmativas. **Revista da Academia Paulista de Magistrados**, São Paulo, n. 1, p. 9, dez. 2001. Tal argumento será melhor aprofundado em tópicos subsequentes sobre a legitimidade das políticas afirmativas.

<sup>861</sup> A discriminação negativa pode dar-se tanto por meio de um tratamento discriminatório propriamente dito, ou seja, em desfavor de alguém, como por meio de privilégios hostis ou odiosos.

<sup>862</sup> Examinar-se-á melhor a característica da proporcionalidade, ao tratar-se da legitimidade no subitem atinente a política de cotas raciais e o princípio da proporcionalidade.

<sup>863</sup> LIMA JÚNIOR, J. B. **Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais**. *Op.cit.*, p. 138.

Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.<sup>864</sup>

Tal critério tem origem nas ideias segundo as quais as medidas corretivas ou compensatórias procuram corrigir distorções passadas ou presentes, mitigar discriminações ou vulnerabilidades e favorecer a igualdade e, por vezes, responder a situações excepcionais ou circunstanciais. Nessa perspectiva, as políticas afirmativas ostentam, portanto, um caráter de certo modo excepcional, emergencial e circunstancial.

Nessa perspectiva, pode-se asseverar que as medidas afirmativas constituem medidas especiais que buscam extirpar os desequilíbrios ocorridos em determinadas parcelas da sociedade até que tais desequilíbrios sejam neutralizados, mediante providências efetivas em favor das parcelas que se encontram em posições desvantajosas.<sup>865</sup>

Observa-se a necessidade de uma adequada divulgação do caráter temporário das medidas afirmativas junto às parcelas sociais desfavorecidas implicadas – isto é, tanto beneficiários quanto o restante dos afetados direta ou indiretamente pela diferenciação operada –, tendo em vista que a temporariedade da medida exerce efeito relevante no que tange à legitimação das ações afirmativas.

Conforme ensina Thomas Sowell programas voltados a dar preferência a determinados grupos em sociedades comprometidas com a igualdade perante a lei, devem ser delimitados tanto em lei quanto em sua finalidade. No particular, o autor ao analisar o modelo de ação afirmativa implementada na Índia evidenciou que “até mesmo os mais firmes partidários da reserva concordam em que é uma disposição transitória”<sup>866</sup>.

<sup>864</sup> [...] não serão consideradas discriminação racial medidas especiais tomadas com o único objetivo de assegurar o progresso de certos grupos raciais ou étnicos ou de indivíduos que necessitem da proteção que possa ser necessária para proporcionar a tais grupos e indivíduos igual gozo ou exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais, contando que tais medidas não conduzam, em consequência, à manutenção de direitos separados para diferentes grupos raciais e não prossigam após terem sido alcançados os seus objetivos. [...] a adoção pelos Estados-Partes de medidas especiais de caráter temporário [...]. Art. 1º, item 4. Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965. Ratificada pelo Brasil em 1968. Art. 1º, item 4. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979. Ratificada pelo Brasil em 1984.

<sup>865</sup> MENEZES, P. L. de. A Ação Afirmativa (Affirmative Action) no Direito Norte-Americano. *Op.cit.*, p. 27.

<sup>866</sup> “Foram os próprios líderes dos intocáveis que propuseram um prazo de 10 anos para o benefício, de modo a evitar oposição política e conflito social”. SOWELL, T. **Ação Afirmativa ao redor do mundo**: estudo empírico. Tradução de: BRÍZIDA: Joubert de Oliveira. Rio de Janeiro: UniverCidade, 2004, p. 3.

Portanto, superado o quadro de discriminação e desigualdade que as legitimam, impõe-se a sua imediata eliminação sob pena de ausentes doravante os requisitos que as justificavam converterem-se estas em discriminações odiosas, violando a cláusula de igual tratamento. Assim, uma vez superada a situação peculiar de vulnerabilidade deixa de existir a razão do *discrímen* e, portanto, as medidas passa a ser ilegítimas.<sup>867</sup>

### 3.2 A ORIGEM DAS AÇÕES AFIRMATIVAS: A EXPERIÊNCIA ESTRANGEIRA E INTERNACIONAL

#### 3.2.1 A EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA

A doutrina majoritária aponta como pátria de origem das ações afirmativas no contexto internacional os Estados Unidos da América, tendo em vista que a expressão “ações afirmativas” (*affirmative action*) aparece em 1961, ainda sob um conceito mais restrito na *Executive Order* 10.925 de iniciativa do Presidente John Kennedy<sup>868</sup>, cuja finalidade era o combate à discriminação racial e à ampliação de maiores oportunidades no mercado de trabalho aos negros.<sup>869</sup>

<sup>867</sup> Nesse sentido Mèlin-Soucranien vislumbra na discriminação positiva uma distinção jurídica de tratamento, na qual o legislador, objetivando reparar uma desigualdade de fato preexistente entre as pessoas, favorece uma parcela de pessoas, em detrimento de outras. No entanto, tal favorecimento deve ser a título temporário. MÈLIN-SOUCRAMANIEN, F. **Le Principe d'égalité dans la Jurisprudence du Conseil Constitutionnel**. Paris: Econômica, 1997, p. 206-207.

<sup>868</sup> O Presidente Kennedy em um contexto marcado por crescentes tensões sociais, geradas principalmente por razões de discriminação e preconceito, criou em seis de março de 1961, a Comissão para a Igualdade de Oportunidades de Emprego – *Equal Employment Opportunity Commission* – EEOC por meio da Ordem Executiva n. 10.925, com o objetivo de combater a postura segregacionista estatal, mediante uma política que deixasse de considerar a raça como fator de segregação social. Cf. SKRENTNY, J. D. **The Ironies of Affirmative Action. Politics, Culture, and Justice in America**. Chicago & London: The University of Chicago Press, 1996, p. 6. Registre-se, no contexto, o surgimento a partir do final dos anos 1950, de organizações como a NAACP (*National Association for the Advancement of Colored People*), o aparecimento de líderes como Martin Luther King Jr, assim como os significativos resultados da decisão emblemática do caso *Brown vs. Board Education of Topeka*, acontecimentos tais, que serviram para endossar o descontentamento dos afro-americanos com o racismo e a discriminação existentes. p. 70. Acrescenta-se ainda que, os Estados Unidos da América foram o país pioneiro na criação e no desenvolvimento das ações afirmativas voltadas aos negros.

<sup>869</sup> Entretanto, alguns autores, dentre os quais, John David Skrentny e Paul Singer vislumbram a origem de tais medidas, em 1935, na *The 1935 National Labor Relations Act* - Lei das Relações de Trabalho Nacionais -, a qual visava reparar situações de violação legal ou injustiças já perpetradas, através do combate à discriminação aos trabalhadores sindicalizados. *In verbis*: “... an employer who was found to be discriminating against union members or unions organizers would have to stop discriminating, and also take affirmative action to place those victims where they would have been without the discrimination”. “... um empregador que fosse encontrado discriminando sindicalizados ou organizadores sindicais teria que parar de discriminar, assim como

Thomas Sowell destaca que ao se analisar o desenvolvimento histórico das ações afirmativas no contexto norte-americano, é de suma relevância compreender os óbices jurídicos que essas medidas tiveram que superar para serem aceitas tanto na seara política como pelos tribunais.<sup>870</sup>

Nos Estados Unidos da América, as parcelas preferenciais e as ações afirmativas evoluíram a partir de leis, que procuravam inicialmente erradicar a discriminação entre os indivíduos, tendo os negros<sup>871</sup> como os principais beneficiários.<sup>872</sup> Posteriormente, tais programas foram paulatinamente se expandindo com vistas a incluir também as mulheres e outras parcelas raciais ou étnicas tidas como vulneráveis.<sup>873</sup>

Procurando abrandar as intensas pressões exercidas pela sociedade civil organizada, seu sucessor Lyndon Johnson foi o responsável por delinear o significado mais próximo que o instituto goza nos moldes atuais. Johnson ao questionar a ideia de igualdade em sua acepção clássica buscou problematizar por meio da promulgação do *Civil Right Act* de 02 de julho de 1964<sup>874</sup>, se a livre competição social permitia a existência de uma sociedade mais justa e equânime.

Não obstante, é a *Executive Order n. 11.246*, que se revela de grande relevância histórica, pois, a partir dela, se ampliaram programas destinados ao combate das desigualdades sociais, sob a ótica de políticas governamentais, por meio de condutas positivas, sedimentando o conceito que se tornou conhecido por ação afirmativa (*affirmative action*).<sup>875</sup>

---

adotar ações afirmativas visando colocar asvítimas, onde elas estariam sem adiscriminação”. (tradução livre). Cf. SKRENTNY, J. D. **The Ironies of Affirmative Action. Politics, Culture, and Justice in America**. *Op.cit.*, p. 6.

<sup>870</sup> SOWELL, T. **Ação Afirmativa ao redor do mundo**: um estudo empírico. *Op.cit.*, p. 3.

<sup>871</sup> O termo negro nesse trabalho é utilizado na maioria das vezes englobando tanto a categoria racial preta, quanto à parda. Os momentos de diferenciação entre eles, quando houver, serão explicitados no texto.

<sup>872</sup> Cita-se a Lei dos Direito Civis de 1964. Destaca-se que o racismo estadunidense baseava-se num modelo próprio de segregação institucionalizada, que só foi superado com a luta dos afro-americanos pelos direitos civis, a partir da década de 1960.

<sup>873</sup> Alguns estudos apontam que, em 1830, a população nativa americana foi beneficiária da primeira política preferencial oficial para uma minoria étnica nos Estados Unidos, visando propiciar aos nativos índios americanos acesso a emprego no *Bureau of Indian Affairs*. SOWELL, T. **Ação Afirmativa ao redor do mundo**: estudo empírico. *Op.cit.*, p. 116.

<sup>874</sup> A Lei dos Direitos Civis de 1964 proibia formalmente a segregação em diversos locais, como escolas, acomodações públicas, programas de governo e emprego. Nessa esteira, menciona-se ainda, a Lei sobre os direitos de voto – *Voting Rights Act* de 1965, na qual garantia aos negros o direito de votar e de ser votado. SKRENTNY, J. D. **The Ironies of Affirmative Action. Politics, Culture, and Justice in America**. *Op.cit.*, p. 80.

<sup>875</sup> A diretiva presidencial exigia que os contratantes com o governo federal não apenas banissem as práticas discriminatórias, mas que estabelecessem medidas efetivas em relação aos membros de

Frise-se que as medidas de combate à discriminação e à pobreza, até então engendradas por Kennedy e Johnson, não obtiveram resultados significativos, isto porque, as desvantagens, as quais os afro-americanos se encontravam submetidos, não diziam respeito, somente às heranças da escravidão, mas, sobretudo, eram reflexos do racismo institucionalizado dos poderes que compunham o governo e da sociedade em geral.<sup>876</sup>

Destaca-se que no texto do *Civil Rights Act*, não há qualquer menção a reparação a nenhum grupo específico nem a discriminações históricas, o texto somente enfatiza a implementação de ações positivas contra a discriminação por raça, credo, cor ou origem nacional.<sup>877</sup>

Buscando diminuir os crescentes e sangrentos conflitos que assolavam os Estados Unidos no final da década de 1960<sup>878</sup>, o então presidente Richard Nixon entendeu que apenas o comprometimento oficial com políticas repressivas de combate à discriminação mostrava-se insuficientes, sendo necessária a adoção de

minorias étnicas e raciais. Dois anos depois, as mulheres seriam incluídas, através da *Executive Order* n. 11.375, que proibia a discriminação com base no sexo. SKRENTNY, J. D. *Ibid.*, p. 6 e ss.

<sup>876</sup> O cientista político João Feres Júnior afirma que a criação da ação afirmativa teve dois marcos relevantes quase simultâneos: um simbólico, que foi o discurso proferido pelo presidente Lyndon Johnson aos formandos da Howard University, em 1965, e o outro foi a aprovação pelo Congresso dos Estados Unidos em 1964 do *Civil Rights Act*. Na dimensão simbólica, aparecem de maneira forte as questões atinentes à reparação e à justiça social que os negros fariam jus, tendo em vista, os longos anos de opressão, os quais estiveram subjugados. Pode-se vislumbrar a partir da análise de um trecho de seu discurso, a defesa da igualdade de oportunidades: “não se pode pegar um homem que ficou acorrentado por anos, libertá-lo das cadeias, conduzi-lo, logo em seguida, à linha de largada de uma corrida, dizer você é livre para competir com os outros, e assim pensar que age com justiça”. FERES JÚNIOR, J.; ZONINSEIN, J. (Orgs.). **Ação Afirmativa e Universidade: experiências nacionais comparadas**. *Op.cit.*, p. 30; SKRENTNY, J. D. **The Ironies of Affirmative Action. Politics, Culture, and Justice in America**. *Op.cit.*, p. 80.

<sup>877</sup> SKRENTNY, J. D. *Ibid.*

<sup>878</sup> Inúmeros eventos ligados a conflitos raciais eclodiram na década de 60, fazendo com que o governo estadunidense redirecionasse as políticas relativas aos negros. Em 1963, ocorre a explosão de uma bomba em uma Igreja Batista, matando quatro crianças negras. Ainda no mesmo ano, morre assassinado a tiros, o líder negro Medgar Evers, por um racista branco Byron Beckwith, o qual, levado a júri, por duas vezes, conseguiu ser absolvido por um corpo de jurados predominantemente composto por pessoas brancas. Em 1964, James Farmer, Diretor Nacional do Congresso Nacional de Igualdade Racial, foi preso, junto com outros 293 manifestantes, acusado de haver organizado passeata, que visava sensibilizar a opinião pública para as questões relativas aos negros. Surgem os denominados diversos movimentos radicais a favor dos negros, como por exemplo, os *Black Power*, os *Ghetto Revolts*, os *Panteras Negras – Partido Negro Revolucionário*. A situação agravou-se com o assassinato, em 1968, do líder Martin Luther King, o qual preparava uma grandiosa manifestação contra a pobreza, intitulada Marcha dos Pobres. FERES JÚNIOR, J.; ZONINSEIN, J. (Orgs.). **Ação Afirmativa e Universidade: experiências nacionais comparadas**. *Op.cit.*, p. 172-176; SKRENTNY, J. D. **The Ironies of Affirmative Action. Politics, Culture, and Justice in America**. *Op.cit.*, p. 70.



medidas inclusivas aos afro-americanos em diversas áreas sociais, com vistas a salvaguardar aquele país de uma possível Segunda Guerra Civil norte-americana.<sup>879</sup>

Conforme David Skrentny ensina, é possível elencarem-se as primeiras e principais iniciativas do Poder Executivo e do Poder Legislativo norte-americanos do seguinte modo: primeiramente, a 14<sup>a</sup>. e a 15<sup>a</sup>. Emendas constitucionais, as quais estabelecem que os cidadãos afro-americanos fazem jus a uma proteção igualitária e a um processo judicial justo, bem como garante o direito de não ser negado ou manipulado o direito a voto, com base na raça; a criação da Comissão para Igualdade de Oportunidade no Emprego através da *Executive Order* n. 10.925; a aprovação da *Civil Right Act*, em 02 de julho de 1964<sup>880</sup>; e da *Executive Order* n. 11.246 que reforçou e ampliou a ordem executiva anterior, impondo a adoção das ações afirmativas a todos que recebiam verbas advindas de contratos com o governo federal.<sup>881</sup>

Ademais, o Poder Executivo instituiu a criação do escritório de Empresas de Negócios de Minorias, visando incentivar financeiramente as empresas administradas por minorias, assim como, para fins de contratação, instituiu a proibição de se adotarem testes e requisitos que não somente aqueles necessários à demonstração e avaliação de aptidão dos candidatos, proibindo a denominada discriminação indireta.<sup>882</sup>

Além disso, o governo federal assegurou às minorias e às mulheres, mediante programas afirmativos acesso aos seus altos escalões. O Poder Legislativo inclui um artigo na lei acerca das obras públicas, determinando que cada governo estadual ou local usassem 10% dos recursos federais destinados às obras com vistas à contratação de serviços de empresas gerenciadas por minorias.

Acrescenta-se ainda que o governo federal começa a exigir das instituições de educação a adoção de medidas preferenciais, visando a admissão de minorias e mulheres como condição à habilitação ao recebimento de incentivos federais; e, por fim, menciona-se a garantia de percentuais mínimos de contratação e promoção de trabalhadores nas empresas privadas e admissão de estudantes oriundos de grupos

<sup>879</sup> SKRENTNY, J. D. *Ibid.*

<sup>880</sup> Evidenciam-se os artigos VI e VII, o primeiro, veda a discriminação baseada na raça, cor, religião, sexo ou nacionalidade em programas assistidos financeiramente pelo governo federal, e o segundo, proíbe a discriminação baseada na raça, cor, religião, sexo ou origem nacional pelos empregadores. Lei de Direitos Civil de 02 de julho de 1964; SKRENTNY, J. D. **The Ironies of Affirmative Action. Politics, Culture, and Justice in America.** *Ibid.*, p. 80.

<sup>881</sup> *Ibid.*

<sup>882</sup> *Ibid.*, p. 81.

desfavorecidos nas universidades públicas, tendo por base a discriminação experimentada no passado.<sup>883</sup>

Importante destacar que a filantropia não parece ser o real móvel das medidas tendentes a minorar a vulnerabilidade enfrentada pelos afrodescendentes. Em geral, é comum se notar que a base da adoção de medidas positivas dá-se por meio da atuação política extraparlamentar, principalmente mediante pressão social exercida, na maioria das vezes, pelos próprios integrantes do grupo vulnerável em questão, ou a fatores variados, como aqueles de segurança pública, de ordem econômica, de política externa, de transformação das relações econômicas.<sup>884</sup>

Nessa perspectiva, evidencia-se a forte e significativa atuação da Corte Suprema estadunidense no que tange à elaboração de políticas públicas, especialmente, voltadas às questões raciais.<sup>885</sup>

<sup>883</sup> Ressalta-se que, apenas nos anos da década de 1970, estabeleceu-se a noção da modalidade de ação afirmativa, denominada de “cotas”. SOWELL, T. **Ação Afirmativa ao redor do mundo: estudo empírico**. *Op.cit.*, p. 125.

<sup>884</sup> O mesmo também se pode notar à adoção de tais medidas no caso brasileiro.

<sup>885</sup> Tendo em vista uma melhor compreensão da relevância e dos desdobramentos das decisões que foram proferidas pela Suprema Corte dos Estados Unidos sobre a temática das ações afirmativas, é imperioso se conhecer algumas particularidades importantes do sistema (modelo teórico) da *Common Law*, assim como as principais características do regime jurídico norte-americano. Segundo René David nos ensina a expressão *Common Law* encontra sua origem na expressão *commune ley* do jargão normando, linguagem esta utilizada pelos juristas ingleses até o Século XVII. O termo em sua origem quis significar, o direito comum a toda a Inglaterra, em oposição aos costumes locais, e referia-se ao direito formado pelo conjunto da atividade dos Tribunais Reais a partir do ano de 1066. O *Common Law* é, por conseguinte, resultado do trabalho dos Tribunais Reais da Inglaterra após a conquista normanda. Tal sistema origina-se no Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda, compreendendo, a Inglaterra, o País-de-Gales (Grã-Bretanha) e a Irlanda, portanto, é a este Sistema ou Família, que se filiam os ordenamentos jurídicos vigentes em países de colonização anglo-saxônica, como os Estados Unidos da América, o Canadá, Nova Zelândia e Austrália, bem como alguns países africanos da África e da Ásia que, devido à colonização britânica sofreram influência do *Common Law*. No sistema do *Common Law* a regra de direito visa, acima de tudo, solucionar uma controvérsia, e não formular uma regra de conduta para o futuro como no Sistema Romano-Germânico. Cf. DAVID, R. **Os grandes sistemas do Direito contemporâneo**. Tradução: CARVALHO, Hermínio A. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 356-358 e ss. No mesmo sentido leciona, VIEIRA, A. C. **Civil Law e Common Law**. Os dois grandes sistemas legais comparados. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007. Os dois grandes sistemas legais comparados. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007, p. 107. Atualmente, os dois principais ramos dessa família são o direito inglês e o norte-americano, sendo que o último, embora derivado do primeiro e de formação mais recente, tem se destacado como principal expressão dos direitos desta família. Acrescenta Marc Ancel que, os magistrados ingleses não eram juristas conhecedores do direito romano e canônico, mas antes práticos a quem cabia a incumbência de solucionar problemas de direito público, relevantes para a coroa, razão pela qual Ancel observa como características dessa família o direito ser essencialmente público, procedimental e judiciário. Dadas as diferenças existentes entre o direito dos Estados Unidos da América e o direito do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda, há quem pretenda classificar o direito norte-americano como um sistema misto. Um dos aspectos relevantes a ser evidenciado diz respeito as fontes do direito, diferentemente dos direitos romanistas, a *Common Law* é um direito essencialmente jurisprudencial (*case law*), portanto, suas regras são essencialmente as constantes da *ratio decidendi* das decisões judiciais. Importante a distinção ressaltada pelo jurista francês: como tais

Conforme ensina um dos maiores constitucionalista estadunidense Laurence Tribe, a atuação do Poder Judiciário foi imprescindível tanto para erradicar a segregação até então imposta aos negros, como constituiu verdadeiro suporte à criação das ações afirmativas.<sup>886</sup> O autor acrescenta que já há muito tinha sido reconhecido pela Constituição a não indiferença à cor, com vistas a eliminar os efeitos persistentes da opressão, assim como do preconceito racial.

Os Tribunais deviam levar em conta o fator racial de forma explícita, tanto na avaliação das violações constitucionais, como na proposição de medidas adequadas, incluindo medidas que criassem oportunidades aos indivíduos, para os quais, o fator racial atuasse decisivamente como motivo de exclusão.<sup>887</sup> Tribe assevera ainda que ao menos em matéria racial, “a ameaça do odioso preconceito e da opressão surgiu tanto de entidades públicas, como de privadas, e o governo precisava situar-se, muitas vezes, ao lado do oprimido”.<sup>888</sup>

Durante vários anos, a segregação foi institucionalizada e estimulada pelo Estado Norte-Americano, através de leis, atos administrativos e da jurisprudência dos Tribunais.<sup>889</sup> Consolidou-se na Corte Suprema o entendimento segundo o qual, a Constituição em suas 13<sup>a</sup>. e 14<sup>a</sup>. Emendas vinculavam apenas entidades governamentais e não se estendiam aos entes privados. A 13<sup>a</sup>. Emenda aboliu a

---

devem ser consideradas aquelas considerações estritamente necessárias à solução da controvérsia. As demais são consideradas *obiter dictum*, que possuem o valor de opiniões, podendo sempre ser postas em questão, não possuindo, portanto, o peso de uma regra de direito. ANCEL, M. **Utilidade e Métodos do Direito Comparado**. Trad. Sérgio José Porto. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1980, 62. No particular ainda, DAVID, R. *Op.cit.*, p. 383; nota de rodapé n. 37. No mesmo sentido, VIEIRA, A. C., *Op.cit.* p. 124-125. Segundo Paulo Lucena, nos Estados Unidos além de existir uma Constituição Federal, cada Estado tem a sua própria Constituição escrita e ainda uma legislação. Assim, as regras do *case law* coexistem com uma estrutura piramidal por vezes complexa e intrincada, têm-se a Constituição Federal, seguida dos tratados internacionais e dos *Executive Agreements*, as normas federais (*federal statutes*), as normas estaduais (*state statutes*), e as normas locais, que podem ser municipais (*municipalities*) ou regionais (*counties*). Além disso, as leis têm supremacia sobre as decisões judiciais, ao contrário do que se dá na Inglaterra, onde as normas legais, são aplicadas de forma supletiva, ou seja, quando existe uma lacuna não colmatada por um *case law*. MENEZES, P. L. de. **A Ação Afirmativa (Affirmative Action) no Direito Norte-Americano**. *Op.cit.*, p. 56-57.

<sup>886</sup> TRIBE, L. H. **Constitutional Choices**. Cambridge, Massachusetts and London, England: Harvard University Press, 1985, p. 221. (Tradução livre).

<sup>887</sup> *Id.*

<sup>888</sup> *Id.*

<sup>889</sup> A segregação contava com o apoio do Judiciário norte-americano, em seus diferentes níveis, destacam-se no particular, os casos *Pace v. Alabama* 106 U. S. 313 (1879) e os *Civil Rights Cases* 109 US 3 (1883). DAVIS, R. J. **Who is Black? One Nation's Definition**. Tenth Anniversary Edition. With epilogue by the author. University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2001, p. 51.

escravidão, mas não equiparou os negros aos brancos e a 14<sup>a</sup>. Emenda protegia os negros apenas da discriminação perpetrada por entes estatais.<sup>890</sup>

As normas que impediam o exercício de inúmeros direitos pelos negros ficaram conhecidas inicialmente como Leis *Jim Crow*<sup>891</sup>, e, posteriormente, tal nomenclatura passou a designar todo o sistema de segregação e de ódio racial institucionalizado em solo norte-americano. Por conseguinte, a segregação dos afro-americanos alcançava praticamente qualquer esfera da vida social.<sup>892</sup>

Assim, nos Estados Unidos da América, mesmo com a abolição da escravatura, e a despeito de a 14<sup>a</sup>. Emenda versar acerca da igual proteção perante as leis, não se oportunizou ao negro a sua inserção na sociedade como um igual. Além disso, a doutrina da igualdade seria relativizada em relação aos negros, conforme consolidado pela Suprema Corte no caso *Plessy v. Ferguson*.<sup>893</sup>

Nesse contexto cabe mencionar o famoso caso *Brown v. Board of Education of Topeka* (1954)<sup>894</sup>, considerado o deflagrador de um novo período no que se refere à temática das relações raciais nos Estados Unidos da América, constituindo este um dos *leading case* mais emblemáticos da história constitucional estadunidense, inaugurando, inclusive uma fase importante do ativismo judicial<sup>895</sup> da Suprema Corte.<sup>896</sup>

<sup>890</sup> *Ibid.*

<sup>891</sup> Ronald Davis aponta a origem do termo *Jim Crow*, como sendo a parte final do refrão de uma música da banda composta por brancos, em 1843, na Virginia, que pintavam a pele de preto em suas apresentações, chamada Virginia Minstrels. DAVIS, R. J. **Who is Black? One Nation's Definition.** *Ibid.*

<sup>892</sup> Conforme evidencia James Davis, havia duas sociedades paralelas, a dos negros e a dos brancos, que não podiam sentar nas mesmas salas de espera, usar os mesmos banheiros ou piscinas, alimentar-se nos mesmos restaurantes, inclusive, aos negros era *proibido* o acesso a praias e parques. DAVIS, R. J. **Who is Black? One Nation's Definition.** *Ibid.*, p. 51 e ss.

<sup>893</sup> Homer Plessy, autor da demanda aparentava ser branco, porém era considerado negro pela legislação estadual, em virtude de sua ascendência africana – detinha 1/8 de ascendência negra, e 7/8 de caucasiana – motivo pelo qual foi impedido de ocupar vagões de trem para brancos, o que resultou em sua prisão. A Corte da Louisiana rejeitou os motivos de Plessy e a Suprema Corte nesta ocasião confirmou a doutrina dos *separados, mas iguais*. PRITCHETT, C. H. **American Constitutional Issues.** New York, 1962, p. 434.

<sup>894</sup> O caso Brown teve início em 1951, na cidade de Topeka, no Kansas, sendo considerado um dos mais importantes julgamentos ocorridos no século XX. O pai da garota negra Linda Brown, aluna da terceira série, entrou com uma ação, vez que, a mesma, então com oito anos de idade era obrigada a caminhar longas distancias para estudar em uma escola só para negros, tendo sido negada a matrícula de sua filha em uma escola pública de brancos. A negativa da escola para excluir a menina, baseava-se no caso *Plessy v. Ferguson*, no qual, a Suprema Corte Americana negou o direito de um negro que reivindicava ter assento no mesmo vagão de trem que os brancos. Esse episódio ensejou a consolidação da doutrina “igual mais separado”, ou seja, brancos e negros eram iguais, mas deveriam permanecer separados. *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483 (1954).

<sup>895</sup> A expressão “ativismo judicial” foi utilizada pela primeira vez, em 1957, pelo jornalista Arthur Schlesinger Junior, na Revista Fortune, com a finalidade de se identificar o perfil dos juízes da

Outrossim, não apenas Linda Brown buscou questionar a segregação racial presente na seara educacional. Em 1952, além desse caso advindo do Kansas, a Corte preparava-se para apreciar outros casos oriundos da Carolina do Sul, da Virgínia, e de Delaware. As quatro ações, não obstante, versarem sobre fatos e premissas distintas convergiam em suas questões de fundo referiam-se todas à segregação racial existente nas escolas, sendo, portanto, julgadas conjuntamente.<sup>897</sup>

O Juiz Warren, no caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, procurou enfatizar a relevância do caso no combate às medidas de segregação impostas na seara educacional, assim como sublinhar os efeitos perversos da discriminação contra os negros, notadamente, no que concerne à irreparabilidade dos prejuízos decorrentes desses efeitos negativos, em relação às crianças negras.<sup>898</sup>

Na ocasião decidiu-se por unanimidade que no âmbito da educação pública, a doutrina do *separate but equal*, consubstanciada na decisão *Plessy v. Ferguson* (1896), e que permaneceu como paradigma judicial por décadas, não deveria mais

---

Suprema Corte Americana. Vanice do Valle em estudo acerca da temática aponta cinco definições para a expressão “ativismo judicial” no sistema americano, a maioria de cunho negativo, são elas: I) prática voltada a desafiar atos de constitucionalidade defensável oriundos de outros poderes; II) estratégia que consiste em não aplicação dos precedentes; III) legislação pelo judiciário; IV) afastamento das metodologias de interpretação normalmente aceitas e aplicadas; V) julgamento visando alcançar resultados pré-determinados. VALLE, V. R. L. do. **Ativismo Jurisdicional e o Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Juruá, 2009, p. 21. Conforme considera Valle, no contexto atual, não existe um consenso quanto ao significado da expressão ativismo judicial, revelando-se como um fenômeno complexo dotado de cunho finalístico e comportamental, ou seja, refere-se tanto ao compromisso com a ampliação dos direitos individuais, como a visão de cada magistrado na interpretação da norma constitucional. *Ibid.*

<sup>896</sup> Releva destacar que, no ano de 1950, o então presidente da Suprema Corte Juiz Fred Vinson já tinha firmado posição, em dois *cases*, que foram julgados na mesma data, quais seja, *McLaurin v. Oklahoma State Regents* e *Sweatt v. Painter*, mantendo o posicionamento do precedente *Plessy v. Ferguson*. O julgamento do caso *Brown v. Board of Education of Topeka* remonta a presidência do Juiz Vinson, contudo, o juiz falece subitamente, propiciando a nomeação do Justice Earl Warren durante o período de 1953 a 1969 à presidência da Corte. RODRIGUES, L. B. **A Corte Suprema e o direito constitucional americano**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992, p. 300-301.

<sup>897</sup> Em 1948 uma estudante negra chamada Ada Lois Sipuel levou ao conhecimento da Suprema Corte pedido de matrícula na Faculdade de Direito de Oklahoma, uma vez que, a instituição havia indeferido seu pedido de matrícula. A mesma universidade teve de deferir o pedido de C.W. McLaurin, que se matriculou num programa de pós-graduação em Educação. Porém o aluno foi obrigado a sentar-se em ambiente contíguo à sala de aula, em lugar separado na biblioteca, bem como foi constrangido a usar o refeitório em horário diverso dos outros estudantes. Sweatt, outro afrodescendente teve pedido indeferido para matricular-se na Faculdade de Direito do Texas. KUTLER, S. I. **The Supreme Court and the Constitution – Readings in American Constitutional History** Third. Edition: New York: 1984, p. 150-157.

<sup>898</sup> No tocante ao caráter ativista da Corte Warren, Tourinho Leal afirma que, ao se buscar uma “referência histórica sobre o fenômeno denominado ativismo judicial, temos nos Estados Unidos, sua raiz ocidental moderna, por meios das inovadoras decisões proferidas pela denominada Corte Warren, assegurando direitos civis ainda não reconhecidos pela Suprema Corte e alvo de omissão por parte dos Poderes Públicos.” LEAL, S. T. **Ativismo ou altivez?** O outro lado do Supremo Tribunal Federal. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 60.

ser acolhida.<sup>899</sup> A segregação em escolas da rede pública fundada no critério racial violaria a cláusula da igual proteção consubstanciada na 14<sup>a</sup> Emenda, haja vista que a separação representava uma negativa da cláusula de igual proteção às leis.

Cabe transcrever parcialmente os argumentos expendidos pelo juiz Earl Warren quando prolatou sua decisão no caso em tela, revendo a segregação racial institucionalizada, colhe-se do voto do *Justice* o seguinte trecho:

Separá-las [as crianças negras] de outras da mesma idade e qualificações unicamente por causa de sua raça, gera um sentimento de inferioridade em sua posição na comunidade que pode afetar seus corações e mentes de uma forma que pode jamais ser desfeita. Os efeitos desta separação sobre as suas oportunidades educacionais foram bem demonstrados no julgamento de um caso pela Corte de Kansas, a qual, no entanto, sentiu-se obrigada a decidir contra o pedido dos negros: A separação entre crianças brancas e de cor em escolas públicas tem um efeito negativo sobre as crianças de cor. O impacto é maior quando se tem o encorajamento da lei; a política de separar as raças é geralmente interpretada como se denotasse a inferioridade do grupo negro. Um sentimento de inferioridade afeta a motivação da criança para aprender. A segregação com o encorajamento da lei, portanto, tende a retardar o desenvolvimento mental e intelectual das crianças negras e a privá-las de alguns dos benefícios que receberiam acaso o sistema educacional fosse racialmente integrado.<sup>900</sup>

Frisa-se que, os votos proferidos posteriormente ao voto do *Justice* Warren fundamentaram-se em pesquisas empreendidas por estudiosos de diversas áreas

<sup>899</sup> A segregação racial experimentada pelos negros no período após o final da Guerra Civil foi tão intensa, que consolidou no ideário da sociedade norte-americana a ideia que todo o investimento realizado no intuito de propiciar educação aos negros era um desperdício. Nesse passo, o historiador norte-americano John Franklin ensina que, “o apoio público às escolas segregadas era a verdadeira síntese da discriminação. Preponderava o ponto de vista de que virtualmente tudo o que se gastasse com as escolas para negros era um desperdício, não só por serem os negros incapazes de aprender alguma coisa importante, mas porque o próprio esforço para educá-los lhes daria falsas noções das suas capacidades e os estragaria para o seu lugar na sociedade”. FRANKLIN, J. H. **Raça e História**. Ensaios Selecionados (1938-1988). Tradução: GAMA, Mauro. Rio de Janeiro: Rocco, 1999, p. 175.

<sup>900</sup> No original: “To separate them from others of similar age and qualifications solely because of their race generates a feeling of inferiority as to their status in the community that may affect their hearts and minds in a way unlikely ever to be undone. The effect of this separation on their educational opportunities was well stated by a finding in the Kansas case by a court which nevertheless felt compelled to rule against the Negro plaintiffs: Segregation of white and colored children in public schools has a detrimental effect upon the colored children. The impact is greater when it has the sanction of the law, for the policy of separating the races is usually interpreted as denoting the inferiority of the negro group. A sense of inferiority affects the motivation of a child to learn. Segregation with the sanction of law, therefore, has a tendency to [retard] the educational and mental development of negro children and to deprive them of some of the benefits they would receive in a racial integrated school system.” *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483 (1954). (Tradução livre).

do conhecimento, as quais evidenciavam a irreparabilidade dos prejuízos suportados por crianças negras desde a segregação.<sup>901</sup>

Entretanto, a histórica decisão judicial do caso *Brown v. Board of Education of Topeka* pela Suprema Corte, não foi suficiente para findar de modo geral, imediato e eficaz a segregação entre brancos e negros nas escolas do sul dos Estados Unidos, haja vista, ter expressamente consignado que a segregação deveria ser eliminada progressivamente, ao invés de mencionar imediatamente.<sup>902</sup> Além disso, não definiu parâmetros para efetivação da decisão, ou seja, não estabeleceu os prazos e as etapas a serem cumpridas na transição até o sistema livre de segregação.<sup>903</sup>

A decisão de *Brown II* encontrou resistências e negativas de efetivação, especialmente, no âmbito dos Estados, ou seja, nas escolas públicas estaduais.<sup>904</sup> As tentativas em obstaculizar a execução de *Brown II* foram tão constantes à época que se admitiu o julgamento dos casos relativos à segregação racial nas escolas públicas pelas Cortes Federais, sem o prévio esgotamento das instâncias administrativas.<sup>905</sup>

A partir do julgamento do caso *Brown*, fomentaram-se as condições necessárias para que se vislumbasse o final do sistema discriminatório estadunidense. Os efeitos da decisão foram paulatinamente mitigando a segregação institucionalizada, tendo em vista a forte resistência oposta por vários grupos da sociedade. Assim, a grande modificação do sistema *Jim Crow* surgiu de uma intensa luta, especialmente, empreendida, pelo Movimento Negro Organizado.<sup>906</sup>

Segundo evidenciou Michel Rosenfeld, casos como *Brown* demonstraram que não bastava apenas retirar as barreiras institucionais que impediam a integração

<sup>901</sup> Dentre as quais, merece destaque a célebre obra do economista e sociólogo sueco Gunnar Myrdal. MYRDAL, G. **An American dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy**. *Op.cit.*, p. 75-76. Suas contribuições serão melhor abordadas em capítulo subsequente.

<sup>902</sup> NOWACK, J. E.; ROTUNDA, R. D. **Constitutional Law**. Saint Paul: West Publishing CO, 1995, p. 666.

<sup>903</sup> Cabe acrescentar que em 1955 a Suprema Corte foi chamada novamente a se manifestar a respeito dos termos em que deveria ser efetivada a decisão anterior proferida no ano anterior, ficando tal caso conhecido como *Brown II*. *Brown v. Board of Education II*, 349 U.S 294 (1955). *Ibid.*

<sup>904</sup> *Id.*

<sup>905</sup> *Id.*

<sup>906</sup> Frisa-se que, as décadas de 1960 e 1970 conheceram intensas manifestações lideradas por Martin Luther King, por Malcolm X, por Roy Wilkins, as Panteras Negras e diversas associações defensoras dos direitos dos negros, dentre as quais, a Associação Nacional para o Progresso das Pessoas de Cor e o Congresso de Igualdade Racial liderado por James Farmer. SKRENTNY, J. D. **The Ironies of Affirmative Action. Politics, Culture and Justice in America**. *Op.cit.*, p. 3.

social dos negros era preciso também que o Poder Judiciário atuasse na condução e efetivação do processo, com vistas à promoção da igualdade.<sup>907</sup>

Nos anos da década de 1970, nota-se uma expansão das medidas afirmativas nas esferas Municipal e Estadual, bem como, em empresas privadas<sup>908</sup> e associações, e também no sistema educacional. Portanto, começa uma nova fase para as medidas em estudo, a partir das decisões favoráveis da Suprema Corte.

Nesse sentido, menciona-se a criação de ação afirmativa a partir da atuação do Judiciário, o caso *United States v. Paradise*. Tratava-se de demanda ajuizada, em 1972, pela Associação Nacional para o Progresso das Pessoas de Cor<sup>909</sup> – NAACP – contra o Departamento de Segurança Pública do Estado do Alabama, no qual, alegava-se que os negros durante os trinta e sete anos de história do departamento, haviam sido sistematicamente excluídos, uma vez que nunca um policial negro havia sido contratado.

O Juiz Federal que decidiu o caso determinou que, para cada trabalhador branco que fosse contratado, deveria a organização também admitir um negro, até que a representação dos negros atingisse a proporção de 25% do contingente daquele departamento.<sup>910</sup>

Como marco na história judicial das ações afirmativas, salienta-se o célebre leading case *Regents of the University of California v. Bakke* decidido em 1978, o qual, segundo alguns autores resolveu o problema da legitimidade constitucional das ações afirmativas na esfera da educação.<sup>911</sup> A Suprema Corte entendeu por declarar

<sup>907</sup> ROSENFELD, M. **Affirmative Action and Justice**. A Philosophical and Constitutional Inquiry. New Haven and London: Yale University Press, 1991, p. 163.

<sup>908</sup> Menciona-se como exemplo no qual se discutiu a constitucionalidade de medidas afirmativas negociadas, instituída por entidades privadas, o caso *United Steelworkers of América v. Weber* 443 U.S. 193 (1979). Embora em *Regents of the University of California v. Bakke*, a Suprema Corte tivesse vedado à adoção das cotas rígidas, nesse caso, a Corte reconheceu a constitucionalidade do programa de ação afirmativa adotado voluntariamente por uma empresa privada baseada nas metas numéricas ou referências quantitativas. O caso tinha por finalidade discutir se uma empresa privada podia por iniciativa própria reservar lugares para pessoas negras, com vistas à correção do desequilíbrio racial havido entre os seus funcionários, em face da vedação da discriminação racial contida no Título VII do *Civil Rights Act* of 1964.

<sup>909</sup> Inúmeras demandas foram ajuizadas pela Associação Nacional para o Progreso das Pessoas de Cor, deflagrando o início do debate sobre o tema no âmbito do Poder Judiciário.

<sup>910</sup> SANTOS, J. P. de F. **Ações afirmativas e igualdade racial**: a contribuição do direito na construção de um Brasil diverso. *Op.cit.*, p. 64.

<sup>911</sup> *Id.* Uma das principais críticas mencionadas pelos opositores das ações afirmativas é a alegação da discriminação reversa causada por estas, ou seja, a discriminação de pessoas que não promoveram diretamente a discriminação baseada na raça, mas que viriam ser prejudicadas, caso tal medida viesse a prevalecer. Esta crítica foi utilizada por Allan Bakke, candidato branco rejeitado à admissão da Faculdade de Medicina da Universidade da Califórnia. Na década de 1970 com vistas a propiciar a admissão de estudantes pertencentes às parcelas geralmente



inconstitucional a política de cotas, não obstante, tivesse preservado a possibilidade de se utilizar a raça como critério de admissão.

Ronald Dworkin sublinha que, certamente o caso Bakke figura-se dentre os mais significativos julgados pela Suprema Corte, vez que, finalmente, analisou a constitucionalidade ou não das ações afirmativas no âmbito da educação.<sup>912</sup>

Entretanto, a partir da década de 1980 e das décadas seguintes, nota-se um retrocesso nas decisões que versavam acerca da adoção das ações afirmativas, prolatadas pela Suprema Corte, começa-se a restringir gradativamente o escopo das políticas afirmativas, assim como questionar a constitucionalidade de tais políticas, sendo estas reduzidas consideravelmente.<sup>913</sup>

Posteriormente, outras decisões reforçaram ainda mais o retrocesso das políticas afirmativas, citam-se os casos, *Wygant v. Jackson Board of Education*; *City of Richmond v. Croson*, e *Adarand Constructors v. Peña*, sendo que, nos dois

---

discriminadas, a Universidade passou a implementar um programa afirmativo, no qual, a raça passou a ser levada em consideração para a classificação dos candidatos. Assim, a universidade reservou 16 lugares aos indivíduos pertencentes a estas categorias. Bakke concorreu as 84 vagas remanescentes, mas não conseguiu lograr êxito, não obstante, tivesse alcançado notas relativamente altas. Do exposto, o candidato argumentou que o programa de ação afirmativa havia cerceado o seu direito fundamental de igual acesso à educação, violando a proibição de discriminação e o princípio da igualdade, previsto na 14<sup>a</sup>. emenda. KAUFMANN, R. F. M. **Ações Afirmativas à brasileira: necessidade ou mito?** *Op.cit.*, p. 187.

<sup>912</sup> A problemática havia chegado à Suprema Corte, no caso *DeFunis v. Odegaard*, não obstante, o Tribunal não chegou a se pronunciar acerca da constitucionalidade das ações afirmativas no presente caso, posto que, houve a extinção do processo sem julgamento do mérito. O caso versava acerca de, um candidato judeu chamado DeFunnis que havia pleiteado uma vaga no curso de Direito da Universidade de Washington, e, a despeito de ter obtido uma pontuação maior que os últimos candidatos, não conseguiu sua admissão, vez que, a instituição adotava um programa afirmativo, através do qual se privilegiavam candidatos pertencentes as parcelas minoritárias. O Tribunal Estadual entendeu que estava vedado a consideração de fatores raciais para a admissão, determinando o ingresso de Bakke na Faculdade. O conselho diretor da Faculdade resolveu, então recorrer à Suprema Corte, houve divisões no tocante aos argumentos favoráveis e contrários aos programas afirmativos entre os Justices. O então presidente da Corte, Burger e os juizes Stevens, Rehnquist e Stewart não vislumbraram no caso em tela, violação aos preceitos constitucionais, e a análise deveria se circunscrever apenas a violação ou não do título VI, da Lei de Direitos Civis de 1964, que tratava sobre a vedação da discriminação baseada em raça em programas de assistência federais. Os demais cinco Justices, a despeito de vislumbrarem uma questão constitucional, não se entenderam da mesma forma no tocante a argumentação da validade ou não dos programas afirmativos. Desse modo, obteve-se cinco votos contrários ao programa, sob diversas argumentações e quatro votos favoráveis a continuidade. Destaca-se no contexto, a decisão pela inconstitucionalidade da medida aventado pelo Justice Powell, que a despeito de admitir a raça como um dos critérios de admissão pela instituição, entendeu que, a universidade não garantia a permanência dos negros no curso, utilizando para tal raciocínio o critério de julgamento denominado como restrito. DWORKIN, R. **Taking Rights Seriously**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1977, p. 223-239.

<sup>913</sup> Notadamente, após o final da década de 1970, e mais fortemente com a ascensão de Ronald Reagan à presidência da república americana, por dois mandatos, o Estado de Bem-Estar Social americano, que conheceu avanços durante o governo de Lyndon Johnson, começa a se enfraquecer.

últimos, a Corte elegeu o critério do escrutínio estrito para a utilização da raça como critério em ações afirmativas.<sup>914</sup> Nessa esteira, o caso *City of Richmond v. J. A. Croson Co.*, no qual a maioria dos *Justices* entendera pela inconstitucionalidade do programa, baseados no critério do julgamento restrito.<sup>915</sup>

Tais casos consolidaram uma tendência restritiva às ações afirmativas, por entendê-las incompatíveis com o liberalismo então apregoado pelo governo Reagan.<sup>916</sup>

Paulo Lucena evidencia que, mesmo com a vitória do democrata Bill Clinton em 1992, e sua postura favorável às ações afirmativas – haja vista ter constituído no ano de 1995 uma comissão para rever todos os programas federais de ação afirmativa – este não conseguiu equilibrar as posições conflitantes na Suprema Corte quanto à temática. Ademais, suas pretensões de avanço quanto a tais programas, foram neutralizadas pelas posições conservadoras da maioria republicana do Congresso, vitoriosa nas eleições de 1994.<sup>917</sup>

É relevante consignar, que não se mostra evidente a linha de raciocínio adotada pela Suprema Corte ao longo de sua história de julgamentos envolvendo a legitimidade das ações afirmativas, isto porque, sua jurisprudência revela-se não unânime e vacilante, por vezes, restringindo, por vezes, acolhendo tais medidas.<sup>918</sup>

Nessa perspectiva Gabriel Chin assevera que, *a priori*,

<sup>914</sup> Cf. MENEZES, L. P. **A ação afirmativa (*affirmative action*) no direito norte-americano.** *Op.cit.*, p. 107.

<sup>915</sup> O critério do exame rigoroso (*strict scrutiny*) aplicável aos casos de ação afirmativa somente foi estabelecido em 1989, com o julgamento do caso *City of Richmond v. J. A. Croson Co.* 488 U.S. 496 (1989). Cf. MENEZES, L. P. *Ibid.*, p. 107. Conforme magistério de Ronald Dworkin, com vistas a análise da inconstitucionalidade de normas em face da cláusula de igual proteção, a Suprema Corte norte-americana desenvolveu os *standards*, ou critérios de interpretação, havendo três critérios a ser observados: i) o critério mais rígido é utilizado para aferir constitucionalidade de normas que distingam pessoas por conta da raça, da etnia ou da origem nacional, ou então, quando por tal distinção, tenha havido restrições a outros direitos fundamentais. Nestes casos, a Corte julgará conforme um *strict judicial scrutiny*, isto é, um exame judicial *rigoroso*. Sublinha-se que tais direitos para serem tidos como constitucionais, há a necessidade do poder público demonstrar que existe um interesse estatal cogente – *compelling interest* – a fundamentar a criação da norma; ii) o critério intermediário – *intermediate scrutiny*, que diz respeito as discriminações relativas ao sexo, que encontra-se vinculado a um importante ou significativo interesse estatal, ou *significant government interest*; iii) o *rational basis test*, ou critério judicial mínimo, por meio do qual se deve demonstrar que a discriminação prevista na norma está razoavelmente ligada a um interesse estatal, justificado num objetivo social útil. Cf. DWORKIN, R. **Sovereign Virtue.** The Theory and Practice of Equality. Cambridge, Massachusetts, London, England: Harvard University Press, 2000, p. 412.

<sup>916</sup> Acerca da postura refratária do governo Reagan em relação às ações afirmativas. MENEZES, Lucena Paulo. *Op.cit.*, p. 114-117.

<sup>917</sup> MENEZES, L. P. A ação afirmativa (*affirmative action*) no direito norte-americano. *Op.cit.*, p. 140.

<sup>918</sup> CHIN, G. J. **Affirmative action and the Constitution.** The Supreme Court “Solves” the Affirmative Action Issue. v. II. New York: Garoando publishing, 1998. p. 8.

[...] parecia que algumas das questões básicas sobre a constitucionalidade das ações afirmativas haviam sido resolvidas. Medidas positivas na área da educação haviam sido aprovadas em *Bakke*, ações afirmativas privadas e determinadas por empregadores seriam consistentes com o Título VII em Weber e programas afirmativos federais foram em princípio aprovados no caso *Fullilove*. Porém, os três casos compartilham uma característica potencialmente problemática: nenhum deles pareceu representar as visões firmes de pelo menos cinco juízes que compunham o Tribunal.

Ao revés, os casos refletiram que os membros da Corte eram polarizados, como a maior parte da sociedade; divididos em blocos que obstinadamente apoiavam e rejeitavam as ações afirmativas; como resultado de tudo isso, com bem notou o Decano Jesse Choper em 1987, houve 'um enorme grau de ambiguidade e uma incerteza persistente'. Esta falta de consenso era problemática porque casos específicos eram decididos de qualquer maneira, antes da remessa à Corte, e não estava claro que, a partir das resoluções de tais casos pelo Tribunal Maior, se haviam estabelecido regras aptas a guiar os idealizadores das políticas afirmativas e a ajudar a tomada de decisões nos casos futuros.<sup>919</sup>

Por fim, mencionam-se os recentes casos julgados pela Corte Suprema no ano de 2003, a saber, *Gratz vs Bollinger*, o qual questionava o programa de admissão na graduação pela *University of Michigan*, e *Grutter v. Bollinger*, que versava acerca dos critérios de seleção adotados pelo Curso de Direito daquela mesma Universidade.

No caso *Gratz v. Bollinger* a Suprema Corte entendeu por meio de uma votação de seis votos a três, que o critério de pontos adicionais utilizados na admissão de candidatos nos cursos de graduação para as minorias era inconstitucional. Já no caso entre *Grutter v. Bollinger*, a Corte declarou por meio de uma votação de cinco votos a quatro, que a raça poderia ser utilizada como critério de admissão, visando garantir a diversidade na Universidade.<sup>920</sup>

Evidencia-se em tais casos o aparecimento do argumento de legitimação das ações afirmativas, a partir da diversidade. Aliás, esse argumento, constituiu a principal justificativa apresentada pelo juiz Powell, quando relatou sua decisão no caso *Allan Bakke*.<sup>921</sup> Destaca-se ainda, em seu voto que, a despeito do argumento a favor da diversidade aparecer repetidas vezes, o *Justice* indica a necessidade de considerar também outros critérios à análise das ações afirmativas, tais como, a origem geográfica, a origem social, as aptidões do candidato, dentre outros.

<sup>919</sup> CHIN, G. J. **Affirmative action and the Constitution.** *Ibid.*

<sup>920</sup> Destaca-se que, as restrições impostas pela Suprema Corte foram seguidas e implementadas por vários Estados norte-americanos, dentre os quais, citam-se a Califórnia, a Flórida e o Texas, chegando alguns Estados, a banirem as políticas afirmativas.

<sup>921</sup> O juiz defendeu a possibilidade do uso do critério da raça como critério de seleção, no entanto, devia se aplicar o critério do escrutínio estrito, isto é, a necessidade de demonstração do interesse de Estado imperativo (*compelling state interest*), a diversidade universitária contribuiria para a qualidade da experiência universitária, tanto na graduação quanto na pós-graduação.

O argumento pró-diversidade tem sido utilizado, repetidas vezes, desde a sua menção pelo juiz Powell também em inúmeros outros casos que versam acerca da legitimidade das ações afirmativas, inclusive, no já citado *Grutter v. Bollinger*, o qual teve como Relatora a Juíza Sandra O' Connor que, na esteira dos argumentos de fomento à diversidade na Universidade de Michigan, a despeito de não aceitar que somente o critério racial embase tais medidas, sinalizou em sua decisão a possibilidade de combiná-lo com outros critérios, a fim de avaliar as capacidades individuais dos candidatos.

Assim, o argumento da diversidade aparece novamente como argumento justificador da adoção das ações afirmativas, tendo em vista que, traria benefícios à educação, ao propiciar uma maior interação inter-racial e a minoração de estereótipos raciais. Importante destacar, que a diversidade também embasou a argumentação apresentada por diversos *amici curiae* que participaram do processo, defendendo a manutenção das ações afirmativas.<sup>922</sup>

Cabe consignar ainda, o caso recém-analisado pela Suprema Corte Norte-Americana em 24 de junho de 2013, *Abigail Fisher v. Universidade do Texas de Austin*. O caso versava sobre a disputa entre a estudante branca Abigail Fisher, que teve sua candidatura à Universidade do Texas, em Austin, rejeitada no ano de 2008 com base no sistema de ação afirmativa desta instituição. A Corte Suprema devolveu a análise do caso ao Tribunal do Quinto Circuito de Apelação<sup>923</sup>,

<sup>922</sup> Participaram como *amici curiae*, várias empresas e conglomerados significativos, dentre os quais, Microsoft, Boeing, Merk, General Motors, além de várias universidades e até representantes do Exército Norte-Americano. O presente quadro, nos leva a refletir, se o verdadeiro motivo de tais medidas, serem defendidas por tais organizações, não seria no caso das empresas, a dependência da mão-de-obra das minorias, e no segundo caso, a imperiosidade de se garantir um fluxo de recrutas. Assim, o argumento da diversidade na verdade serve apenas de anteparo a justificar no fundo um interesse corporativo de autopreservação. Tal imputação evidenciando o caráter instrumental da educação à preservação do sistema capitalista será discutida em capítulo subsequente.

<sup>923</sup> Na organização judiciária norte-americana este órgão jurisdicional federal é denominado, *United States Court of Appeals for the Fifth Circuit*. Conforme nos ensina a doutrina de Paulo Lucena de Menezes, a organização judiciária norte-americana, no diz respeito à Justiça Federal, divide-se em: *District Courts* (primeira instância), *Courts Appeals* (segunda instância) e na Suprema Corte. A primeira instância encontra-se dividida, territorialmente, em Distritos, assim cada Estado tem um distrito, todavia, os Estados mais populosos podem ter dois ou mais. Com relação à segunda instância federal, ela é composta de treze partes, que são denominadas de Circuitos, sendo que, para cada uma delas há um Tribunal com competência civil e penal, conhecido como *United States Court of Appeals*. A Suprema Corte é composta de nove juízes, sendo um o presidente (*chief justice*) e os demais são chamados de *associate justices*. Sua competência diz respeito a revisão de decisões dos tribunais de segunda instância federais e estaduais, quanto aos últimos compete rever questões constitucionais ou de leis federais, denominada de *writ of certiorari*, o recurso é admitido se contar com voto favorável de pelo menos quatro Ministros, a chamada *rule of four*. A jurisdição da Suprema Corte é discricionária, ou seja, ela pode optar em rever ou não

reafirmando a necessidade das ações afirmativas adotadas pela Universidade Texas-Austin passar por um “escrutínio rigoroso”.<sup>924</sup>

Em 22 de abril deste ano a Suprema Corte considerou constitucional por 6 votos a 2 uma medida do Estado de Michigan que proíbe o uso de critérios raciais nos processos de admissão das Universidades. Os Juízes entenderam que o Tribunal de primeira instância não tinha competência para anular a lei aprovada por meio de referendo em 2006, por 58% dos eleitores. A divergência de base, ao que parece, refere-se ao papel do Judiciário e do Legislativo.<sup>925</sup>

Tal decisão revela-se importante porque re-politiza a questão. A partir de então, todos os Estados americanos podem decidir por meio do voto se querem manter ou não políticas de ação afirmativa.

Assim, pode-se afirmar que o debate nos últimos anos nos Estados Unidos em relação às ações afirmativas tem-se centrado em torno de saber se e quando tais medidas eventualmente teriam de ser eliminadas, vale dizer, enquanto

determinada decisão, os casos geralmente admitidos encontram-se vinculados a temáticas relevantes de interpretação da Constituição. MENEZES, P. L. de. **A ação afirmativa (*affirmative action*) no direito norte-americano.** *Op.cit.*, p. 46-48.

<sup>924</sup> O tribunal de apelação que julgou a disputa entre *Abigail Fisher* e a *UT-Austin* usou os princípios de *Grutter x Bollinger* para concluir que a universidade do Texas tem o direito de definir mecanismos que reputa necessários à promoção da diversidade estudantil, portanto, as Cortes inferiores foram corretas em suas decisões ao admitir que esta instituição possui a “experiência e o conhecimento em relação à sua missão educacional”. (Tradução livre). “A university’s educational judgment that such diversity is essential to its educational mission is one to which we defer.”(p. 09). *Fisher v. University of Texas at Austin*. 570 U.S.345 (2013), p. 09. <Disponível em: [http://www.supremecourt.gov/opinions/12pdf/11-345\\_l5gm.pdf](http://www.supremecourt.gov/opinions/12pdf/11-345_l5gm.pdf)> Acesso em: 03 nov. 2013. Entretanto, entenderam sete dos oito juízes que votaram nesse caso, que a Universidade precisa comprovar que os mecanismos escolhidos com vistas a obter essa diversidade foram estritamente delineados para alcançar tal intento. Conforme explicou em sua decisão no presente caso, o *Justice* Anthony Kennedy, o denominado escrutínio rigoroso, é uma análise vigora dos critérios de admissão da universidade, “e o governo tem o ônus de provar que as razões de qualquer classificação racial são claramente identificadas e inquestionavelmente legítimas”. Strict scrutiny requires the university to demonstrate with clarity that its “purpose or interest is both constitutionally permissible and substantial, and that its use of the classification is necessary to the accomplishment of its purpose. [...] the Court of Appeals must assess whether the University has offered sufficient evidence that would prove that its admissions program is narrowly tailored to obtain the educational benefits of diversity”. (Tradução livre). *Fisher v. University of Texas at Austin*. *Ibid.*, p. 13. <Disponível em: [http://www.supremecourt.gov/opinions/12pdf/11-345\\_l5gm.pdf](http://www.supremecourt.gov/opinions/12pdf/11-345_l5gm.pdf)> Acesso em: 3 nov. 2013.

<sup>925</sup> O voto da corte, vencedor, procurou evidenciar que questões raciais em si, não seriam abordadas, mas sim o meio destinado a resolvê-las. No caso, entenderam os Juízes, que é mais adequado decidir este tema por meio de leis. As duas juízas que dissentiram, Sotomayor e Ginsburg, votaram em sentido contrário. Segundo elas é papel da Suprema Corte evitar que a maioria dos votantes prejudique as minorias, inclusive negando efetividade às leis que garantem direitos, como mostra a história americana. Interessante frisar que Sonia Sotomayor, primeira juíza latina da Corte, fez questão de ler seu longo e incisivo voto dissidente, o que não costuma ser usual. SCHUETTE v. BAMN. Disponível em: <[http://www.supremecourt.gov/opinions/13pdf/12-682\\_j4ek.pdf](http://www.supremecourt.gov/opinions/13pdf/12-682_j4ek.pdf)>. Acesso em: 12 mai. 2014.

constitucionalmente permissíveis, quando o objetivo de diversidade estaria efetivamente cumprido.<sup>926</sup>

Por fim, evidencia-se que no caso americano, as medidas afirmativas implementadas adotaram a forma de escolhas preferenciais, as quais se baseiam na competição entre os candidatos de ambos os grupos, elegíveis e não-elegíveis,<sup>927</sup> as parcelas que têm sido favorecidas pelas discriminações positivas são: os afro-americanos, os nativo-americanos e os hispano-americanos<sup>928</sup>.

O sistema de seleção preferencial normalmente se vale de mensurações quantitativas da capacidade dos candidatos no processo de seleção através da pontuação e/ou nota, simplesmente se acrescentando um número de pontos ou percentual para os candidatos pertencentes aos grupos beneficiários<sup>929</sup>. O processo de identificação dos membros das parcelas elegíveis adotado, pelo setor público<sup>930</sup>, no tange à educação superior e ao mercado de trabalho, é a auto identificação.<sup>931</sup>

A adoção por tais medidas alcança ainda, o setor privado que dispõe de seus próprios processos de escolha, não obstante, as empresas privadas que prestam serviços a órgãos públicos são encorajadas a desenvolver uma composição de funcionários que expresse a diversidade social.

<sup>926</sup> Em país extremamente dividido em questões raciais, como são os Estados Unidos, não seria exagero esperar fortes tensões e retrocessos nos próximos anos no que tange aos programas afirmativos.

<sup>927</sup> 570 U.S.345. Cf. FISHER v. University of Texas at Austin. 570 U.S.345 (2013), p. 09. Disponível em: [http://www.supremecourt.gov/opinions/12pdf/11-345\\_l5gm.pdf](http://www.supremecourt.gov/opinions/12pdf/11-345_l5gm.pdf). Acesso em: 03 nov. 2013.

<sup>928</sup> Conforme aponta Weisskopf, os anos da década de 1970 mostraram uma ampliação dos grupos elegíveis ao incluir os latinos e os nativos, isto é, a população indígena. Em 2000, os latinos constituíam 12,12%, os negros 12,9% e os nativos 1% do total da população norte-americana. WEISSKOPF, T. **Affirmative action in the United States and India: a comparative perspective**. *Op.cit.*, p. 307.

<sup>929</sup> No Brasil, o sistema de seleção preferencial é adotado pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, a qual se vale do acréscimo de 30 pontos aos candidatos que cursaram integralmente o ensino médio em escola pública, e, além disso, se tais candidatos forem ainda, preto, pardo ou indígena, lhes são atribuídos mais 10 pontos.

<sup>930</sup> Weisskopf destaca as vantagens da adoção dos programas de seleção preferencial em comparação com outras formas de políticas sociais, notadamente, o custo reduzido dessas medidas em relação ao custo das políticas desenvolvimentistas ou de transferência de renda. Ademais, o governo financia os programas de seleção direta ou indiretamente a partir de fundos públicos já existentes, o que torna tais programas preferenciais uma política de relativo baixo custo aos contribuintes. WEISSKOPF, T. **Affirmative action in the United States and India**. *Op.cit.*, p. 310.

<sup>931</sup> *Ibid.*, p. 309.

Pode-se afirmar que, não obstante, o refluxo em sua pátria de origem hodiernamente nota-se a enorme difusão que o instituto das ações afirmativas apresenta ao redor do mundo.<sup>932</sup>

### 3.2.2 A EXPERIÊNCIA INDIANA

No que diz respeito à origem histórica das ações afirmativas, Thomas Sowell ensina que a Índia adota políticas afirmativas há mais tempo que qualquer outro país no mundo, tendo seu início ocorrido ainda nos tempos coloniais ingleses, sendo, posteriormente, incorporadas ao texto da Constituição, quando a Índia no ano de 1947 tornou-se independente.<sup>933</sup>

Evidencia Sowell que a Índia constitui-se como a maior sociedade multiétnica e socialmente fragmentada do mundo, sendo um país com centenas de línguas e dialetos, atravessado por fortes divisões de castas e religiões, étnicas e regionais.<sup>934</sup>

Do mesmo modo que a 14<sup>a</sup>. Emenda Norte-Americana prescreve igual tratamento a todos, a Índia também conhece uma emenda de igual teor e de mesmo número, a 14<sup>a</sup>. Emenda à Constituição indiana, não obstante, esta emenda explicita uma exceção às chamadas discriminações positivas<sup>935</sup>.

A política de reserva teve origem em algumas províncias do Sul do país, quando a Índia se encontrava ainda sob o domínio do Império Britânico. Naquele contexto, segundo ensina Weisskopf tinha pro finalidade responder os questionamentos crescentes oriundos dos movimentos sociais face à dominação interna exercida pela parcela pertencente à casta brâmane.<sup>936</sup>

---

<sup>932</sup> Nota-se uma variação no tocante a nomenclatura das medidas afirmativas, na Inglaterra adota-se “discriminação positiva”; em alguns Estados Indianos *reservation*; “padronização” no Sri Lanka; “reflexos do caráter federal do país” na Nigéria, Malásia e Indonésia; assim como em alguns estados da Índia, “preferência aos filhos da terra”. Em Austrália, Israel, na China, nas Ilhas Fiji, no Paquistão, no Canadá, na Nova Zelândia e em alguns estados sucessores da União Soviética, tais programas denominam-se “tratamentos referenciais ou sistemas de cotas”. SOWELL, T. **Ação Afirmativa ao redor do mundo**: estudo empírico. *Op.cit.*, p. 22.

<sup>933</sup> SOWELL, T. **Ação Afirmativa ao redor do mundo**: estudo empírico. *Ibid.*, p. 23-30.

<sup>934</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>935</sup> O autor afirmar que, tais exceções deveriam, de acordo com o texto original da Emenda, expirar num prazo de 20 anos, mas continuam sendo ampliadas e prorrogadas. *Ibid.*

<sup>936</sup> WEISSKOPF, T. **Affirmative action in the United States and India**. *Op.cit.*, p. 307.

As ações afirmativas na Índia estavam voltadas à inclusão dos *Dalits* anteriormente conhecidos como membros da “casta dos intocáveis”<sup>937</sup>, oficialmente após a independência da Índia, foram classificados como pertencentes às “castas programadas”, bem como aos *Adivasis* membros dos grupos tribais que geralmente habitam as regiões mais afastadas e são oficialmente classificados como pertencentes às “tribos programadas”.

Segundo Sowell, na seara nacional indiana as “discriminações positivas” estavam voltadas à elevação do nível socioeconômico dos membros das castas e das tribos da lista, através da “discriminação positiva nos empregos, na admissão à universidade, na representação parlamentar e noutros benefícios projetados para vencer os padrões históricos de discriminação e atraso”.<sup>938</sup>

Desde o início as ações afirmativas na Índia baseiam-se na reserva de posições e/ou vagas, às quais os candidatos dos grupos elegíveis – *Dalits* e *Adivasis* –, podem ter acesso sem disputar com candidatos de grupo não elegíveis. A reserva de posição é geralmente estabelecida de acordo com a representação do percentual do grupo elegível no conjunto da população.

Nesse contexto, Thomas Sowell explicita que atualmente existem dois tipos de políticas preferenciais naquele país, uma voltada às minorias nacionais consideradas “desvalidas” e outra destinada aos vários segmentos locais desfavorecidos em seus respectivos Estados.

As primeiras voltam-se ao combate às graves discriminações sociais experimentadas pelos “intocáveis”, que representam hoje, por volta de 16% da população total. As segundas visam incluir outros grupos que apresentam desvantagens semelhantes, denominados de “outras classes em atraso”, estes representam cerca de 8% da população total indiana.<sup>939</sup>

Diversamente dos Estados Unidos da América, cujas políticas afirmativas não se restringem somente ao Poder Público, podendo, inclusive, ser implementadas também pela iniciativa privada, no caso indiano, os governos

<sup>937</sup> Os intocáveis indianos ou “castas da lista” constituem o grupo mais discriminado entre todos os demais grupos sociais. Segundo Sowell, os intocáveis “eram proscritos no sentido literal de não pertencerem a nenhuma das quatro categorias de castas reconhecidas pela religião hindu. Por seu trabalho, com o tratamento do couro, ir muitas vezes contra os preceitos do hinduísmo, sempre se discutiu se seriam ou não hindus”. SOWELL, T. **Ação Afirmativa ao redor do mundo**. *Op.cit.*, p. 24-25.

<sup>938</sup> SOWELL, T. **Ação Afirmativa ao redor do mundo**: estudo empírico *ibid.*, p. 24.

<sup>939</sup> Os integrantes das “outras classes em atraso” perfazem 52% de todos os indianos. SOWELL, T. **Ação Afirmativa ao redor do mundo**: estudo empírico. *Op.cit.*, p. 23-24.



estaduais e o governo central constituem os principais atores na efetivação das políticas. Assim, a reserva tem sido aplicada precipuamente pelo setor público.<sup>940</sup>

Conforme ensina Weisskopf, um dos aspectos relevantes a ser destacados das políticas afirmativas implementadas na Índia, refere-se ao fato de que elas alcançam o domínio político ao reservar lugares para os candidatos dos grupos das “castas programáveis” nas assembleias estaduais e na assembleia central, o que representa um avanço significativo aos grupos marginalizados historicamente.<sup>941</sup>

O estudo comparativo de Thomas Sowell quanto aos benefícios da ação afirmativa na Índia e em outros países, como Estados Unidos, Malásia e em Sri Lanka, revelou que, as ações afirmativas beneficiaram principalmente os membros mais afortunados dos grupos mais desvalidos.

No sistema indiano, acrescenta o autor, é mais fácil se visualizar tal constatação, vez que, as quatro castas de hindus são subdivididas em muitas subcastas que representam a realidade vivida em muitos locais da Índia.<sup>942</sup>

Segundo o autor, os dados revelam tal realidade inúmeras vezes, em suas palavras,

[...] a despeito da ênfase na disparidade intergrupos como mola propulsora das políticas de ação afirmativa na Índia, essas políticas em si demonstraram grandes disparidades na distribuição dos benefícios. [...] A corte suprema da Índia, em 1992, manteve a exclusão dos indivíduos e grupos mais afortunados das cotas para as classes mais atrasadas. Em 1999, o mesmo tribunal anulou uma lei de cotas no estado de Kerala que declarava que não havia ‘nata das camadas’ entre aquelas com preferências asseguradas pelo Estado”.<sup>943</sup>

Por conseguinte, a maioria dos realmente pobres é pouco alcançada pelas preferências e cotas instituídas, que vão primordialmente para outros com mais condições dentre de seu grupo, tampouco são afetados os mais ricos, seja para o acesso aos cargos públicos ou para o acesso à educação. Assim, acrescenta que,

<sup>940</sup> WEISSKOPF, Thomas. **Affirmative action in the United States and India**. *Op.cit.*, p. 309.

<sup>941</sup> Insta consignar que, em alguns Estados ou Províncias, notadamente, a partir da década de 1990, as reservas de posições chegaram a atingir 50% dos lugares nas assembleias, o percentual levava em consideração a população dos grupos elegíveis na totalidade populacional indiana, incluindo, além dos 16% dos *Dalits* e os 8% dos *Adivasis*, mais de 25% de outras classes, denominadas *other backward classes* – OBCs. *Ibid.*

<sup>942</sup> Nos Estados Unidos as estatísticas são feitas com base em categorias genéricas de negros, brancos e hispânicos. SOWELL, T. **Ação Afirmativa ao redor do mundo**: estudo empírico. *Op.cit.*, p. 48.

<sup>943</sup> *Ibid.*, p. 49.

as preferencias e as cotas não são um jogo de soma zero, havendo custos que devem ser suportados por todos que constituem a sociedade.

Entre tais custos encontram-se, além da crescente violência e hostilidade intergrupos, quaisquer perdas de “eficiência que podem resultar da colocação de pessoas menos qualificadas em determinados cargos, do ingresso delas em universidade para as quais não estão preparadas e nas quais dificilmente se formarão”.<sup>944</sup>

O estudo também revelou a necessidade de recursos complementares para cobrir custos com o transporte, material, moradia aos beneficiários das preferências e cotas sob pena de apenas os mais prósperos das castas da lista auferirem os benefícios. Interessante à conclusão de Sowell no que diz respeito, ao modo como os benefícios estão sendo subaproveitados nos cargos governamentais e também na educação e a necessidade de recursos complementares estatais.<sup>945</sup>

No que tange à forma de identificação dos membros das castas programadas, o modelo indiano adota a designação governamental e a certificação é feita através de um processo que leva em consideração a origem do nascimento ou de residência permanente.<sup>946</sup>

Por fim, antes de se analisar a experiência brasileira cabe consignar que ambos os modelos, aqui analisados, o modelo norte-americano<sup>947</sup> e o modelo indiano de implementação das ações afirmativas, contêm elementos que contribuem para elucidar aspectos importantes da recente experiência brasileira, especialmente, o reconhecimento da relevância de se direcionar a política às parcelas que são discriminadas econômica e socialmente que sofreram e sofrem historicamente

<sup>944</sup> *Ibid.*, p. 48. Concordamos com o autor quanto à necessidade de se conjugar as preferencias e as cotas com outros recursos visando permitir a conclusão dos cursos pelos beneficiários dessas políticas. Não obstante, discordamos da análise que o autor emprega quanto à finalidade da educação, enfatizando apenas seu caráter instrumental e eficientista. Parece-nos que há por parte do autor, uma confusão quanto à eficácia das medidas em apreço, e aquilo que ele denomina como “eficiência”. Tais implicações serão melhor analisadas no capítulo 4 do presente estudo.

<sup>945</sup> SOWELL, T. **Ação Afirmativa ao redor do mundo**: estudo empírico. *Ibid.*, p. 31.

<sup>946</sup> WEISSKOPF, T. **Affirmative action in the United States and India**. *Op.cit.*, p. 309.

<sup>947</sup> Pode-se afirmar que, a comparação entre Brasil e Estados Unidos no tange à discussão das relações raciais é já muito antiga, tanto em sede de movimentos sociais quanto em sede dos debates das ciências sociais. Com efeito, compartilha-se aqui, que qualquer forma de racismo deve ser repudiada, não se encarando o racismo brasileiro nem como melhor nem como pior que qualquer outro.

injustiças econômicas e simbólicas, isto é, a injustiça de redistribuição e a injustiça de reconhecimento.<sup>948</sup>

### 3.2.3 AS AÇÕES AFIRMATIVAS NO DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

Na contemporaneidade, também o direito internacional dos direitos humanos<sup>949</sup> reconhece e legitima as ações afirmativas. Tal disciplina jurídica centra-se na promoção e proteção do ser humano por meio de princípios, normas, regras, procedimentos e decisões que visam compreender o ser humano como sujeito e titular de direitos e obrigações na ordem jurídica internacional.

Notadamente, no período após a 2ª. Guerra Mundial sob a perspectiva de reconstrução dos direitos humanos centrada num enfoque universalista, emerge o Direito Internacional dos Direitos Humanos, bem como surge uma tendência dominante no constitucionalismo ocidental aberta aos princípios orientados materialmente e dotados de força normativa<sup>950</sup>, ambos os ramos orientados por um

<sup>948</sup> Defende-se que, as ações afirmativas procuram combater a dupla negatividade experimentada pelos afrodescendentes, injustiças de cunho econômico-social e injustiças de caráter cultural, exigindo, portanto, uma dupla redistribuição ou reparação.

<sup>949</sup> Compartilha-se aqui do entendimento que propugna a identidade material entre direitos humanos e direitos e garantias fundamentais, tendo em vista sua materialidade, bem como sua interdependência e indivisibilidade. Assim, a Constituição Federal de 1988 constitui um patamar mínimo garantidor de tais direitos e garantias, autorizando inclusive em seu art. 5º § 2º a recepção de direitos contidos em tratados internacionais de direitos humanos, com *status* hierárquico diferenciado, complementando o rol dos direitos constitucionalmente previstos.

<sup>950</sup> De se observar que se encontra evidenciada nas Constituições do ciclo inaugurado após a Segunda Guerra Mundial, uma ênfase nos aspectos materiais e nos valores, dentre os quais, o da justiça social. Nessa perspectiva inúmeras cartas políticas adotam expressamente em seus dispositivos as medidas diferenciadas tendentes a promoção da igualdade substancial. Em países latino-americanos, pode-se encontrar previstas as ações afirmativas, em diversas Constituições, dentre as quais, mencionam-se: Constituição da República do Equador em art. 23, item 3, artigos 34 e 41; Constituição da República da Colômbia expressamente previsto no art. 13, e finalmente a Constituição da República Bolivariana da Venezuela contém, em seu artigo 21, item 2, disposição análoga. No Canadá, as medidas encontram-se constitucionalmente previstas no art. 15, §§ 1º e 2º do *Charter of Rights*, também chamado de *affirmative action clause*, preconizando respectivamente, que todos os indivíduos são iguais perante e sob a lei, e têm direito a igual proteção e ao igual benefício da lei sem discriminações e, em particular, sem discriminação baseada em raça, origem nacional ou étnica, cor, religião, sexo, idade, ou deficiência física ou mental. A subseção (1) não impede qualquer lei, programa ou atividade que tenha como seu objeto a melhoria das condições de indivíduos ou grupos desfavorecidos, incluindo aqueles que estão em desvantagem devido a raça, origem étnica ou nacional, cor, religião, sexo, idade, ou deficiência física ou mental. Em África do Sul a Constituição prevê em seu art. 108, que a igualdade inclui a plena e igual fruição de todos os direitos e liberdades, com vistas a promover a obtenção dessa igualdade, medidas legislativas e outras que visem proteger e favorecer pessoas, ou categorias de pessoas prejudicadas por discriminação injusta poderão

superprincípio, o princípio da dignidade humana<sup>951</sup>. Vislumbrava-se um reencontro entre Direito e Ética, “um reencontro com o pensamento kantiano, com as ideias de moralidade, dignidade, direito cosmopolita e paz perpetua”.<sup>952</sup> Também se destaca a concepção do valor do ser humano por si mesmo, e refuta-se qualquer ideia que vise instrumentalizá-lo.

Na esteira dessa concepção, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas promulga, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Tal documento jurídico internacional elenca direitos universais essenciais à preservação da dignidade, estendo-os a todos os homens, independentemente de cor, raça, credo, sexo ou nacionalidade.

A despeito da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 ter se constituído em relevante marco jurídico, argumentou-se que esse documento deveria ser “juridicizado”, sob a forma de um tratado internacional, vez que sua natureza jurídica consistiria em um documento que apenas declarava direitos naturais anteriormente reconhecidos e, por conseguinte, a Declaração por si mesma não possuía força jurídica vinculante.<sup>953</sup>

Conforme Flávia Piovesan ensina, foi a partir da elaboração da Carta Internacional dos Direitos Humanos, a denominada *International Bill of Rights*, integrada pela Declaração Universal de 1948 e pelos dois Pactos Internacionais de Direitos de 1966, que ocorreu a inauguração do Sistema Global de proteção dos direitos humanos delineando-se ainda ao lado deste um Sistema Regional de proteção nos âmbitos europeu, interamericano e africano.<sup>954</sup>

---

ser tomadas. MENEZES, P. L. de. **A Ação Afirmativa (Affirmative Action) no Direito Norte-Americano**. *Op.cit.*, p. 133.

<sup>951</sup> A terminologia dos direitos e garantias fundamentais é preferida pelo texto constituinte, ao passo que os direitos humanos é terminologia preferida pelos instrumentos e declarações internacionais do Sistema Global da Organização das Nações Unidas e dos diversos Sistemas Regionais de Proteção. Dessa feita, os referidos direitos e garantias fundamentais encontram assento, pelo critério da denominação, no texto constitucional, ao passo que, os denominados direitos humanos encontram assento nos textos dos documentos internacionais. Tal distinção baseia-se no do plano de positivação. SARLET, L. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. *Op.cit.*, p. 37.

<sup>952</sup> PIOVESAN, F. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 7.ed. *Op.cit.*, p. 29.

<sup>953</sup> Pode-se afirmar que teve início no ano de 1949 o processo de “juridicização” da Declaração, tendo sido finalizado com a aprovação dos denominados Pactos de Nova Iorque de 1966, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que dotaram de vinculação e obrigatoriedade os direitos humanos elencados na Declaração. O primeiro pacto, contém o rol dos direitos civil e políticos, fundado precipuamente no valor liberdade, já o segundo pacto, centrado mais no valor igualdade, elenca os direitos econômicos, sociais e culturais. Ambos os documentos jurídicos internacionais foram ratificados pelo Brasil em 24.01.1992. PIOVESAN, F. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 7.ed. *Op.cit.*, p. 152.

<sup>954</sup> *Ibid.*

Buscando adotar uma concepção centrada no sujeito concreto historicamente situado, surge no âmbito global de proteção, ao lado do sistema geral, um sistema especial de proteção<sup>955</sup> que procura levar em consideração as peculiaridades, as idiossincrasias, as relações sociais, o tempo e o espaço nos quais se encontram o ser humano.

Outrossim, vislumbra-se uma outra dimensão da igualdade formal vinculada à noção de justiça substantiva, reconhecedora de identidades que leva em conta os critérios de gênero, socioeconômico e étnico-racial. Assim, ao lado do direito à igualdade reconhece-se ainda o direito à diferença resguardando a igualdade, mas respeitando a diversidade<sup>956</sup> na esteira do que Nancy Fraser aduz “a justiça exige, simultaneamente, redistribuição e reconhecimento de identidades”.<sup>957</sup>

Com o fito de assegurar e efetivar a dimensão material da igualdade a partir de uma perspectiva concreta, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as formas de Discriminação Racial em seu art. 1º. Item 4 estabelece medidas específicas tendentes a prevenir ou compensar desvantagens vinculadas à etnia ou à origem racial, as denominadas ações afirmativas.<sup>958</sup>

No mesmo sentido, a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher ratificada pelo Brasil em 27 de março de 1968,

<sup>955</sup> Nesse contexto são aprovados inúmeros instrumentos relevantes, tais como: Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, a Convenção sobre os Direitos da Criança.

<sup>956</sup> Nesse sentido Piovesan esclarece que se por um lado na esfera internacional, uma primeira vertente de instrumentos internacionais surgiu com a missão de proporcionar uma proteção geral, genérica e abstrata, em resposta ao temor à diferença, nota-se, posteriormente, a necessidade de se dispensar uma tutela especial, a integrantes de grupos vulneráveis, ante sua peculiar condição. “Isso significa que a diferença não mais seria utilizada para a aniquilação de direitos, mas, ao revés, para a promoção de direitos”. PIOVESAN, F. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 7.ed. *Op.cit.*, p. 178-179.

<sup>957</sup> FRASER, N; HONNETH, A. **Redistribution or recognition**: a political-philosophical Exchange. *Op.cit.*, p. 179. Tal argumento será melhor analisado no capítulo 4 atinente as teorias da justiça.

<sup>958</sup> Artigo 1º:1. Para os fins da presente Convenção, a expressão “discriminação racial” significará toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto ou resultado anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício em um mesmo plano (em igualdade de condição) de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública. Item 4. Não será considerado discriminação racial às medidas especiais tomadas com o único objetivo de assegurar o progresso adequado de certos grupos raciais ou étnicos ou de indivíduos que necessitem da proteção que possa ser necessária para proporcionar a tais grupos ou indivíduos igual gozo ou exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais, contanto que tais medidas não conduzam, em consequência, à manutenção de direitos separados para diferentes grupos raciais e não prossigam após terem sido alcançados os seus objetivos. A Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação foi ratificada pelo Brasil em 01.02.1984. MAZZUOLI, V. de O. **Coletânea de Direito Internacional**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 639.

preconiza em seu art. 4º. Item 1, a adoção pelos Estados-partes de medidas especiais temporárias destinadas a fomentar de fato a igualdade entre homens e mulheres.<sup>959</sup>

Destaca-se o caráter excepcional e temporário de tais medidas estando estas autorizadas enquanto os objetivos perseguidos ainda não tenham sido atingidos. Além disso, frisa-se o caráter repressivo punitivo contido na proibição de discriminação, bem como, o caráter positivo promocional presente nas políticas compensatórias de promoção da igualdade expresso inclusive já nos preâmbulos das referidas Convenções de Direitos Internacionais.<sup>960</sup>

Pode-se afirmar que, a partir da metade do século XX, o Sistema Global de Proteção da ONU desempenhou papel fundamental no tratamento e combate à discriminação racial, tendo em vista que é em seu âmbito e em alguns de seus órgãos especializados que se encontram as Convenções mais relevantes acerca do tema.<sup>961</sup> Assim, consoante à internacionalização da proteção dos direitos humanos inclui-se a problemática da prevenção e do combate ao racismo.

A já mencionada Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1968 teve o grande mérito de convalidar as ações afirmativas enquanto medidas temporárias de inclusão social de grupos étnico-raciais, respaldando as ideias de que “a doutrina da superioridade baseada em diferenças raciais é cientificamente falsa, moralmente condenável, socialmente injusta e perigosa” e de que a “discriminação entre as pessoas por motivo de raça, cor ou origem étnica é um obstáculo às relações amistosas e pacíficas entre as

<sup>959</sup> A Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher estabelece em seu art. 4º. Item 1: a adoção pelos Estados-partes de medidas especiais de caráter temporário destinadas a acelerar a igualdade de fato entre o homem e a mulher não se considerará discriminação na forma definida nesta Convenção, mas de nenhuma maneira implicará, como consequência, a manutenção de normas desiguais ou separadas; essas medidas cessarão quando os objetivos de igualdade de oportunidade e tratamento houver sido alcançados. MAZZUOLI, V. de O. **Coletânea de Direito Internacional**. *Ibid.*, p. 648.

<sup>960</sup> PIOVESAN, F. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 7.ed. *Op.cit.*, p. 188.

<sup>961</sup> Atente-se para o mecanismo convencional de proteção, o Comitê sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, descrito nos artigos 8º. e 9º. da Convenção, composto por 18 especialistas, responsável pelo monitoramento da implementação da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Tal comitê de monitoramento examina os relatórios que devem ser fornecidos pelos Estados-Partes a cada quatro anos, e tem por finalidade auxiliar os países na implementação dessa convenção, no plano interno.

nações e é capaz de perturbar a paz e a segurança entre os povos e a harmonia de pessoas vivendo lado a lado”, consagrados em seu preâmbulo.<sup>962</sup>

Tal Convenção é tida como um instrumento amplo, pois prevê o combate à discriminação racial fundada em etnia, raça ou origem e também cuida de outras temáticas como trabalho e educação. Tal instrumento internacional teve seu advento em um momento de combate ao apartheid, inclusive, na forma legislada a exemplo do regime de segregação racial que existiu na África do Sul entre os anos 1948 a 1994.<sup>963</sup>

Aduz-se que no contexto da denominada “Década das Conferências” e no período pós-regime segregacionista na África do Sul, reaviva-se no contexto internacional o debate acerca do combate ao racismo adquirindo ênfase à promoção da igualdade racial.

A III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância realizada em Durban África do Sul no ano de 2001, representou um divisor de águas na problematização do tema atinente à prevenção e o combate do racismo.

Nessa Conferência, foi apresentado pela comitiva que representou o Brasil no evento um documento oficial constituído por diversos relatórios de comissões formadas por líderes de organizações civis afro-brasileiras e representantes de direitos humanos, o qual recomendava a adoção do sistema de cotas raciais nas universidades públicas brasileiras, visando à expansão do acesso ao ensino superior pelos afrodescendentes.<sup>964</sup>

Não obstante, os avanços obtidos nessa temática ainda faz-se necessário avançar no desenvolvimento de medidas concretas com vistas ao enfrentamento do racismo e da discriminação racial, assim como enfatizado pela Conferência Mundial de Revisão de Durban ocorrida, em 24 e 25 de abril de 2009 que buscou reforçar as

<sup>962</sup> Conforme expresso nos artigos 1º. Item 4 e art. 2º. Item 2 da Convenção. MAZZUOLI, V. de O. **Coletânea de Direito Internacional**. *Op.cit.*, p. 639.

<sup>963</sup> Evidencia-se que o regime do *Apartheid* naquele país constituiu uma das experiências mais marcantes no que tange à segregação racial, e a reflexão no tocante à discriminação e os seus efeitos no tempo. Com o fim desse regime segregacionista no início dos anos 90, começam-se as discussões em torno da adoção de políticas que beneficiassem os negros. Cf. MENEZES, P. L. de. **A Ação Afirmativa (Affirmative Action) no Direito Norte-Americano**. *Op.cit.*, p. 133.

<sup>964</sup> Com base nos dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, o governo federal reconheceu oficialmente a desigualdade racial, entre brancos e negros no Brasil. Cf. JACCOUD, L. de B.; BEGHIN, N. **Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental**. Brasília: IPEA, 2002, p. 21-22.

medidas contidas no Plano de Ação de Durban e transcender os efeitos meramente simbólicos.<sup>965</sup>

Após uma década da realização da Conferência em Durban, aconteceu no âmbito regional na cidade de Salvador, em novembro de 2011, o Encontro Ibero-Americano do Ano Internacional dos Afrodescendentes, visando evidenciar a situação do afrodescendente no âmbito regional e propor estratégias voltadas a sua inclusão foram aprovados nessa Conferência dois documentos: a Carta de Salvador e a Declaração de Salvador.<sup>966</sup>

Assim, em consonância com a proposta aprovada no final de 2009 no âmbito da Organização das Nações Unidas, o ano de 2011, por meio da Resolução da Assembleia Geral n. 64/169, foi considerado o Ano Internacional dos Afrodescendentes.

Neste documento, aquele organismo intergovernamental especificou que o objetivo do ano comemorativo concentrava-se no fortalecimento das ações nacionais, regionais e internacionais de maneira a permitir aos indivíduos de descendência africana participação e inclusão nos vários setores sociais, bem como o respeito e a valorização de sua herança cultural.

Na esteira da referida proposta a Organização dos Estados Americanos – OEA aprovou duas Resoluções, a primeira no ano de 2010 e a segunda em 2011 reconhecendo, respectivamente, o Ano Internacional dos Afrodescendentes e o Reconhecimento e Promoção dos Direitos dos Afrodescendentes nas Américas.

Ambos os documentos reafirmaram a relevância da igualdade de condições, o combate ao racismo e a discriminação, assim como o compromisso da OEA em concluir a Convenção Interamericana contra o Racismo e Toda Forma de Discriminação e Intolerância.<sup>967</sup>

<sup>965</sup> No período menciona-se ainda, a realização em dezembro de 2000 da Conferência Regional das Américas em Santiago no Chile. BRASIL. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. *Op.cit.*, p. 326.

<sup>966</sup> A declaração reafirma as finalidades e compromissos firmados nas declarações e programas de ação em Durban e Santiago, e, propõe: a criação do Observatório de Dados Estatísticos sobre Afrodescendentes na América Latina e no Caribe; estabelece a criação de um Fundo Ibero-Americano em benefício dos Afrodescendentes, baseado em contribuições voluntárias, e, por fim, inaugura a década dos Afrodescendentes na América e Caribe, com vistas a promover a cooperação internacional e nacional voltados à temática. BRASIL. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. *Ibid.*

<sup>967</sup> No Brasil, a SEPPIR lançou em março de 2011 a campanha “Igualdade Racial É Pra Valer”, em referência ao Ano Internacional dos Afrodescendentes, e em consonância com as propostas globais e regionais de mobilização para a erradicação do racismo e enfrentamento das desigualdades raciais. BRASIL. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. *Ibid.*



Em suma, podem-se elencar os principais Tratados, documentos e Conferências considerados como peças fundamentais no âmbito da ONU ao combate ao racismo e à discriminação racial, como sendo a Convenção n. 111 da OIT relativa à discriminação com respeito ao emprego e à ocupação<sup>968</sup>; a Convenção da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura relativa à luta contra a discriminação no ensino<sup>969</sup>.

Ademais, a Declaração da ONU sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial<sup>970</sup>, e a respectiva Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial.<sup>971</sup>

Mencionam-se ainda as Resoluções da Assembleia Geral da ONU a quais reconheceram o dia 21 de março como o Dia Internacional à Eliminação da Discriminação Racial, em 1966; o Ano Internacional das Ações de Combate ao Racismo e à Discriminação racial<sup>972</sup> e a I Década de Combate ao Racismo à Discriminação Racial.<sup>973</sup>

Nessa perspectiva, a I Conferência Mundial contra o racismo, realizada em Genebra no ano de 1978; a II Década para a Ação de Combate ao Racismo e à Discriminação<sup>974</sup>; a II Conferência Mundial contra o Racismo ocorrida em 1983; a III Década à Ação de Combate ao racismo e à discriminação<sup>975</sup>.

A relevante e já comentada III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância ocorrida

<sup>968</sup> Esta Convenção foi aprovada no ano de 1958, sendo promulgada pelo Brasil pelo Decreto n. 62.150, de 19/1/1968. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D62150.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D62150.htm)>. Acesso em: 28 jun. 2013.

<sup>969</sup> Aprovada em 1960, tendo sido promulgada pelo Decreto n. 63.223, de 6/9/1968, no Brasil. BRASIL. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-63223-6-setembro-1968-404776-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 28 jun. 2013.

<sup>970</sup> No ano de 1963, pela Resolução n. 1.904 da Assembleia Geral das Nações Unidas – AGNU. BRASIL. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. *Op.cit.*, p. 329.

<sup>971</sup> Aprovada pela Resolução n. 2.106 da ONU, promulgada no Brasil pelo Decreto n. 65.810 de 08 de dezembro de 1969. BRASIL. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm)>. Acesso em: 28 de jun. de 2013.

<sup>972</sup> Em 1971 conforme Resolução n. 2.544 da AGNU.

<sup>973</sup> No ano de 1973, a resolução da AGNU denominou o período de 1973 a 1982 como a I Década de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial. BRASIL. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. *Op.cit.*, p. 329.

<sup>974</sup> A II Década de Combate ao racismo e à discriminação racial, entre os anos 1983-1992, através da Resolução n. 38/14 da AGNU. BRASIL. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. *Ibid.*

<sup>975</sup> Conforme Resolução n. 48/91 da AGNU, em 1993, considerando o período 1993-2003. *Ibid.*

em Durban, no ano de 2011, e por fim, o Ano Internacional dos Afrodescendentes.<sup>976</sup>

Assim, a ação afirmativa quer esteja expressamente prevista nas Constituições dos Estados, quer em instrumentos jurídicos internacionais, visam em última análise dar vazão à igualdade material, equalizar direitos, posições e preferências de parcelas que se encontram em situação de vulnerabilidade com vistas a proteger e promover a dignidade dessas em todas as esferas da vida.

Por conseguinte, a discussão acerca das ações afirmativas, especialmente, a que se refere à adoção da política de cotas nas universidades brasileiras, dá-se em uma nova conjuntura mundial pautada num discurso amplo de inclusão de grupos vulneráveis, expresso em inúmeros instrumentos internacionais assinados e ratificados por diversos países, inclusive, pelo Brasil fundado numa visão que evidencia os direitos humanos, o direito ao reconhecimento do valor de cada cultura e o respeito à diversidade.

### **3.3 A RECEPÇÃO DAS POLÍTICAS DE COTAS RACIAIS NO BRASIL**

#### **3.3.1 A RECEPÇÃO DO MODELO NORTE-AMERICANO E A POLÍTICA DE COTAS NO BRASIL**

A partir da década de 1990, após reivindicações empreendidas pelo movimento negro organizado com vistas a maior inclusão dos afrodescendentes no mercado de trabalho, no acesso ao ensino superior, e na mídia<sup>977</sup> o debate acerca das ações afirmativas específicas para a população afrodescendente para o acesso às universidades, notadamente, na modalidade de cotas, começa a ganhar visibilidade nestas paragens.<sup>978</sup>

<sup>976</sup> No ano de 2009, a AGNU elege através da resolução n. 64/169 o ano de 2011 como o Ano Internacional dos Afrodescendentes. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/anoafro2011>> Acesso em: 26 de jun. de 2013.

<sup>977</sup> No final dos anos 1980 e início dos anos 1990, especialmente, após a criação do Grupo de Trabalho Interdisciplinar em 1995, são realizados diversos estudos sobre o problema da desigualdade racial no Brasil, indicando estaticamente que a situação dos não-brancos (pretos e pardos, conforme classificação do IBGE) encontram-se em diversos indicadores de bem-estar, como, renda, mortalidade infantil, expectativa de vida, participação na força de trabalho e mobilidade social, em pior situação.

<sup>978</sup> Há quem defenda, não obstante, que políticas de inclusão já foram empreendidas no Brasil, desde 1850, com promulgação da Lei de Terras (n. 601, 18/12/1850), a qual dispensava tratamento desigual entre o imigrante europeu e o negro, haja vista que, prevendo em um de

No Brasil, sempre se fez presente a ideia de uma “convivência cordial entre as raças”, calcada no mito da “democracia racial”<sup>979</sup>, culminando em uma desconfiança e ceticismo por parte dos críticos à importação de um instituto alienígena na modalidade de cotas para grupos étnicos específicos voltado a uma situação considerada alheia à realidade nacional.

O modelo norte-americano de tratamento diferenciado foi recepcionado pelo Brasil, adotando-se também a nomenclatura “ação afirmativa”. Tais instrumentos, políticas ou medidas são comumente entendidos no âmbito jurídico como decorrentes de um poder-dever do Estado de proteção aos direitos e garantias fundamentais<sup>980</sup>. Tal entendimento será melhor discutido no tópico atinente à legitimidade das ações afirmativas em face do sistema constitucional brasileiro.

No presente estudo iniciar-se-á o debate da recepção da política de cotas no Brasil, tratando-se acerca das contribuições do movimento negro brasileiro, haja vista que a demanda por medidas específicas voltadas ao combate das injustiças de redistribuição e de reconhecimento é resultado, em grande medida, de uma antiga atuação desse movimento social ao longo da história.

---

seus dispositivos a possibilidade de aquisição de terras devolutas somente a título de compra, excluía a população negra, pelo critério econômico, já que a maioria não possuía qualquer tipo de renda.

<sup>979</sup> A ideia presente neste mito, já vista no capítulo 1, consiste na crença cujos brasileiros seriam pacíficos, solidários, não preconceituosos.

<sup>980</sup> O dever de proteção, também denominado eficácia vertical, ou vinculação dos poderes constituídos ao sistema dos direitos fundamentais impõe ao Legislativo, assim como ao Executivo e ao Judiciário, um atuar limitado à observância desses direitos, sob pena de inconstitucionalidade. Esse dever de proteção estabelece uma dupla vinculação aos poderes públicos: uma vinculação no sentido negativo, vedando toda e qualquer atuação dos poderes constituídos que, resulte afronta aos direitos fundamentais, sob pena de inconstitucionalidade por ação; e uma vinculação no sentido positivo, obrigando os poderes constituídos promoverem a concretização dos direitos fundamentais, sob pena de inconstitucionalidade por omissão. BRANCO, P. G. G. Aspectos de teoria geral dos direitos fundamentais. In: BRANCO, P. G. G. *et al.* **Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000, p. 126. Ademais, o dever de proteção impõe aos respectivos destinatários a observância do princípio da proibição de insuficiência. Tal princípio refere-se ao dever dos entes estatais sobre os quais recai um dever de proteção adotar medidas suficientes para garantir uma proteção constitucionalmente adequada aos direitos fundamentais. CANOTILHO, J. J. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. *Op.cit.*, p. 265.

### 3.3.2AS CONTRIBUIÇÕES DO MOVIMENTO NEGRO BRASILEIRO À ADOÇÃO DAS POLÍTICAS DE COTAS DESTINADAS AO ACESSO DOS AFRODESCENDENTES AO ENSINO SUPERIOR

A demanda de combate à discriminação adquiriu maior fôlego e visibilidade, especialmente, após o período de redemocratização no Brasil passando a ser incorporada nos discursos públicos da sociedade civil e das lideranças partidárias a rejeição à ideologia da democracia racial.

Delineia-se uma nova perspectiva acerca das relações étnicas brasileiras, baseada tanto na mobilização política dos afrodescendentes como na ênfase empregada às identidades étnicas. Tal perspectiva enfatizava as dimensões étnico raciais e a desigualdade social evidenciada em estudos empíricos que indicavam precipuamente a persistência das desigualdades socioeconômicas entre brancos e negros ao longo da experiência histórica brasileira.<sup>981</sup>

A discussão crescente acerca do conceito de “raça” articulada à questão da inclusão do afrodescendente ao ensino superior, possibilitou a difusão da ideia de construção de políticas públicas que visassem o acesso dos afrodescendentes ao ensino superior, culminou, conseqüentemente, no estabelecimento das políticas de reserva de vagas em universidades.<sup>982</sup>

Por conseguinte, as ações afirmativas na modalidade de política de cotas raciais que visam propiciar e ampliar o acesso dos afrodescendentes as universidades ganha relevo nestas paragens, a partir do início da década de 1990.<sup>983</sup>

<sup>981</sup> SANTOS, R. E. dos. Políticas de cotas raciais nas universidades brasileiras: o caso da UERJ. In: FERES JÚNIOR, J.; ZONINSEIN, J. (Orgs.). **Ação Afirmativa e Universidade: experiências nacionais comparadas**. *Op.cit.*, p. 111.

<sup>982</sup> SANTOS, R. E. dos. Políticas de cotas raciais nas universidades brasileiras. *Ibid.*, p. 70.

<sup>983</sup> DOMINGUES, P. **Uma história não contada**. *Op.cit.*, p. 152. Cabe mencionar que, houve inúmeros precedentes das cotas, na legislação ordinária esparsa, antes da recente adoção da política de cotas por parte de algumas instituições de ensino superior brasileiras, dentre os quais, são exemplos os artigos 354 e 373-A do Decreto-Lei 5.452/43, que estabelece, respectivamente, uma cota de dois terços de brasileiros para empregados de empresas individuais ou coletivas; e prevê políticas destinadas a corrigir a desigualdade de direitos entre homens e mulheres. Menciona-se ainda, a denominada “Lei do Boi”, Lei nº 5.465/68, que dispõe de reserva de vagas a candidatos agricultores ou aos filhos destes. Nessa esteira, a partir da década de 1990, temos inúmeras leis instituidoras de cotas, merecendo destaque a lei nº 8.112/90, em seu artigo 5º, § 2º, que prevê, reserva de até 20% para os portadores de deficiência no serviço público civil da união; a Lei nº 8.213/91, que prescreve, em seu art. 93, reserva para as pessoas portadoras de deficiência no setor privado; a Lei 8.666/93, que preconiza, no art. 24, inc. XX, a inexigibilidade de licitação para contratação de associações filantrópicas de pessoas portadoras de deficiência; a Lei 9.029/95, que preceitua a proibição de atestados de gravidez e esterilização, e outras

Insta consignar que as cotas raciais para acesso ao ensino superior público constituem um pleito antigo de vários setores sociais, dentre os quais, do movimento social negro, dos intelectuais afrodescendentes, de vários setores acadêmicos, assim como, de inúmeras autoridades educacionais federais e estaduais.

Evidencia-se que a demanda quanto à adoção de medidas específicas tendentes à solução de pleitos históricos e que se estendem até o contexto atual, é resultante de mobilizações antigas do movimento negro<sup>984</sup>.

Nesse sentido, podem-se mencionar a Frente Negra Brasileira (FNB) surgida em 1931 – fundada e com sede em São Paulo, expandiu-se também para outros Estados, como Bahia, Pernambuco, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul –, o Teatro Experimental do Negro (TEM), nascido em 1944 e o Movimento Negro Unificado, fundado em 1978, representaram experiências políticas essenciais no que tange à necessidade de adoção das ações afirmativas na atualidade, devido aos maiores entraves à mobilidade social enfrentada pelos afrodescendentes.

Destaca-se que o movimento negro não se apresenta um movimento social homogêneo. Existe uma parcela denominada de “esquerda radical” que se mostra contrária às políticas de cotas com viés racial, pois argumentam que o problema a ser enfrentado pelos negros brasileiros circunscreve-se à redução da pobreza, tendo em vista que a maioria dos pobres é afrodescendentes.<sup>985</sup>

Observa-se que nos últimos anos o movimento negro brasileiro desempenhou papel decisivo no que tange aos compromissos adotados pelo Estado Brasileiro. Destacam-se como marcos relevante no tocante às lutas e as demandas dos afrodescendentes: a Marcha Zumbi dos Palmares pela Vida empreendida em 20 de novembro de 1995, assim como, a III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância, realizada, em 2001, na África do Sul na cidade de Durban.

---

práticas discriminatórias, para efeitos admissionais, ou de permanência da relação jurídica de trabalho e, a Lei 9.504/97, que estabelece, em seu art. 10, § 3º, “reserva de vagas” para mulheres nas candidaturas partidárias. GOMES, J.J.B. O debate constitucional sobre as ações afirmativas. In: SANTOS, R. E.; LOBATO, F. (Orgs.). **Ações Afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais**. *Op.cit.*, p. 38-39.

<sup>984</sup> Sobressaem-se a política de cotas e a Lei 10.639/2003, que institui a obrigatoriedade da disciplina História e Cultura Afro-Brasileira e Africana nas faculdades e escolas públicas e privadas. GUIMARÃES, A. S. A. **Classes, Raças e Democracia**. São Paulo: Ed. 34, 2002, p. 105.

<sup>985</sup> Discutir-se-á melhor esse argumento ao tratar-se da objeção que identifica o problema racial com o problema econômico.

Consigna-se que essa última Conferência Internacional gerou reflexos positivos não apenas no âmbito externo no que tange à luta antirracista, sobretudo, gerou reflexos positivos internos, tais como a aprovação do Programa Nacional de Direitos Humanos II, no ano de 2002 que, prevê diversas medidas tendentes à promoção dos direitos dos afrodescendentes brasileiros.

Aduzem-se ainda que tais mobilizações foram decisivas à implementação das ações afirmativas nos âmbitos dos Ministérios, resultando na criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, no ano de 2003, a SEPPIR, bem como a aprovação da Lei n. 10.639/2003, que prescreve a adoção obrigatória da disciplina História e Cultura Afro-Brasileira e Africana nas instituições e escolas públicas e privadas e, por fim, a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial.<sup>986</sup>

### 3.3.3 AS AÇÕES AFIRMATIVAS INSTITUÍDAS PELO PODER EXECUTIVO E PELO PODER LEGISLATIVO NO BRASIL

Por ocasião das comemorações da Abolição, foi instituído no âmbito da Administração Pública Federal, em 13 de maio de 2002, o Programa Nacional das Ações Afirmativas por meio do Decreto Federal nº 4.228/2002.<sup>987</sup>

Em 23 de maio de 2003, cria-se a Secretaria Especial para a Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR, através da promulgação da Lei nº 10.678<sup>988</sup>, órgão

<sup>986</sup> Lei n. 12.288 de 20 de julho de 2010, instituiu o Estatuto da Igualdade Racial que tem por finalidade, garantir aos afrodescendentes a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, difusos e coletivos e combater a discriminação e demais formas de intolerância étnico-racial. BRASIL. Lei n. 12.288/2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm)> Acesso em: 28 de jun. de 2013.

<sup>987</sup> O Programa contempla, dentre outras medidas, a participação de afrodescendentes, mulheres, e pessoas portadoras de necessidades especiais, no preenchimento de cargos em comissão; a inclusão nas transferências de recursos federais de cláusula de adesão ao programa; a observância de critério adicional de pontuação em licitações promovidas por órgãos da Administração Pública Federal para empresas que comprovem a adoção de políticas compatíveis com o objetivo do Programa e o estabelecimento de metas de participação desses grupos vulneráveis em empresas contratadas pela Administração Pública para executar serviços terceirizados (art. 2º, I a IV).

<sup>988</sup> Compete ainda à SEPPIR formular, promover e acompanhar os programas voltados à igualdade racial realizados com a cooperação de organismos nacionais e internacionais, públicos e privados; articular e acompanhar as políticas transversais de governo para a promoção da igualdade racial; o planejar, coordenar a execução e avaliar o Programa Nacional de Ações Afirmativas; promover o acompanhamento de implementação de legislação de ação afirmativa e de ações públicas que visem ao cumprimento de convenções e instrumentos congêneres, cujo Brasil seja signatário, no tocante à promoção de igualdade e combate à discriminação étnica ou racial, contando com a estrutura básica do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial

federal subordinado diretamente ao Presidente da República, dotado da competência para formulação, coordenação e articulação das políticas e diretrizes com vistas a promover a igualdade racial com ênfase na população negra.

Do mesmo modo, em 20 de novembro de 2003, institui-se a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial – PNPIR por meio do Decreto n. 4886<sup>989</sup>. A Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial deve adotar como seus princípios basilares a transversalidade, a descentralização e a gestão democrática<sup>990</sup>.

Destaca-se ainda o Programa Universidade para Todos (PROUNI) criado pela Lei 11.096 em 13 de janeiro de 2005, que preceitua em seu art. 7º, inciso II a política afirmativa consistente em percentual de bolsas de estudos destinadas ao acesso ao ensino superior de autodeclarados indígenas e negros, assim como de portadores de deficiência.

Assim, o Programa Universidade para Todos tem por finalidade conceder bolsas de estudos integrais e parciais para estudantes de cursos de graduação e

---

– CNPIR. Publicada no Diário Oficial da União de 26 de maio de 2003. Disponível em: < [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 07 nov. 2013.

<sup>989</sup> A Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial busca promover a redução das desigualdades raciais no Brasil, mediante a adoção de políticas governamentais de curto, médio e longo prazo de execução, especialmente, às consideradas de execução mais imediata, bem como consideradas de áreas de atuação prioritária, visando os afrodescendentes. Anexo ao Decreto 4886/2003, publicado no Diário Oficial da União de 21 de novembro de 2003. Disponível em: <[www.planalto.com.br](http://www.planalto.com.br)>. Acesso em: 07 nov. 2013.

<sup>990</sup> A transversalidade pressupõe o combate às desigualdades raciais e a promoção da igualdade racial como premissas e pressupostos a serem considerados no conjunto das políticas de governo. As ações empreendidas têm a função de sustentar a formulação, a execução e o monitoramento da política de promoção de igualdade racial, de modo que as áreas de interesse imediato, agindo sempre em parceria, sejam permeadas com o intuito de eliminar as desvantagens de base existentes entre os grupos raciais. A descentralização diz respeito a articulação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios para o combate da marginalização e promoção da integração social dos setores desfavorecidos. Apoio político, técnico e logístico para que experiências de promoção da igualdade racial, empreendidas por Municípios, Estados ou organizações da sociedade civil, possam obter resultados exitosos, visando planejamento, execução, avaliação e capacitação dos agentes da esfera estadual ou municipal para gerir as políticas de promoção de igualdade. A gestão democrática visa propiciar que as instituições da sociedade assumam papel ativo, de protagonista, na formulação, implementação e monitoramento da política de promoção da igualdade racial. Estimular as organizações da sociedade civil na ampliação da consciência popular sobre a importância das ações afirmativas, de modo a criar sólida base de apoio social. Participação do CNPIR, composto por representantes governamentais e da sociedade civil, na definição das prioridades e rumos da política de promoção da igualdade racial, bem como potencializar os esforços de transparência. Anexo ao Decreto 4886/2003, publicado no Diário Oficial da União de 21 de novembro de 2003. Disponível em: <[www.planalto.com.br](http://www.planalto.com.br)>. Acesso em: 07 nov. 2013.

sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior com fins lucrativos.<sup>991</sup>

Nota-se que as mencionadas iniciativas governamentais, concomitantemente, à pressão de vários setores da sociedade civil organizada, conduziram a uma maior consciência pública a respeito da necessidade do combate ao racismo, e conseqüentemente, alertaram para a existência, de maneira explícita ou velada, da ideologia da democracia racial no contexto brasileiro.

Na esfera do Poder Legislativo, foram apresentados inúmeros projetos visando o estabelecimento de cotas para o acesso a cargos públicos e ao ensino superior. Dentre os quais, se menciona o Projeto de Lei n° 650, proposto pelo Senador José Sarney, em 1999, visando à instituição de cotas para afrodescendentes para acesso a cargos e empregos públicos, ao ensino superior e aos contratos do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES).<sup>992</sup>

Nessa esteira, foi apresentado pelo Deputado Paulo Paim, o Projeto de Lei n° 3.198/00, que visava instituir o então Estatuto da Igualdade Racial, em defesa dos que sofrem preconceito ou discriminação em função de sua etnia, raça e/ou cor.

Em 29 de novembro de 2005, o Senado Federal remeteu à Câmara dos Deputados, já aprovado nos termos de substitutivo apresentado à Comissão de Constituição e Justiça daquela Casa, o Projeto de Lei n. 213 de 2003, de autoria do Senador Paulo Paim, que no Senado Federal recebeu o n. 6.264, de 2005.

Após dez anos de tramitação no Congresso Nacional, em 20 de julho de 2010, foi sancionado o Estatuto da Igualdade Racial por meio da Lei n. 12.288,

---

<sup>991</sup> As bolsas de estudo destinam-se aos estudantes que tenham cursado o ensino médio completo em escola pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral; aos estudantes portadores de deficiência; e a professores da rede de ensino, para cursos de licenciatura, normal e pedagogia, com vista ao magistério da educação básica, independentemente da renda. Bolsa integral ao brasileiro não-portador de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal *per capita* não exceda o valor de até um salário mínimo e meio. E a bolsa parcial de 50% ou de 25% aos não-portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal *per capita* não exceda o valor de até três salários mínimos. Anexo ao Decreto 4886/2003, publicado no Diário Oficial da União de 21 de novembro de 2003. Disponível em: <[www.planalto.com.br](http://www.planalto.com.br)>. Acesso em: 07 nov.2013.

<sup>992</sup> Conforme dispõe seu art. 1°, será destinada uma cota de 20 % das vagas para afrodescendentes no acesso a cargo e empregos públicos nas três esferas de governo, nos cursos de graduação de todo território nacional e nos contratos do FIES. O projeto foi aprovado no Senado e depois incorporado na Câmara à proposta do Estatuto da Igualdade Racial, apresentado pelo então deputado Paulo Paim.



entrando em vigor 90 dias após a sua publicação. Ressalta-se, que o presente Estatuto ingressou no sistema jurídico bastante modificado da proposta original.<sup>993</sup>

Resultado de intenso debate do movimento negro organizado, a redação original do projeto de Lei n. 3.198/00, contemplava 36 artigos, com propostas em diversas áreas, saúde, trabalho, educação, cultura, lazer, esporte, acesso à justiça e à terra. Destaca-se, a proposta de implementação de 20% das vagas para os afrodescendentes nos concursos públicos nos âmbitos federal, estadual e municipal, nas empresas com mais de 20 empregados, nas universidades, além da reserva de 30% para candidaturas a cargos eletivos, a ser observados pelas coligações e partidos políticos.

No decorrer da tramitação esse projeto de Lei, foi apensado ao PL n. 6912/2002 que teve como proposta originária o PL 650/99 que tratava da mesma maneira da implementação das políticas afirmativas, a previsão de 20% em contratos do Fundo de Financiamento do Ensino Superior (FIES), bem como, a alteração da lei que estabelece normas para licitação e contratos com a Administração Pública Federal, Lei n. 8.666/93, visando à inclusão de empregados afrodescendentes. Contemplava ainda, a reformulação do capítulo atinente à titulação das terras quilombolas, com vistas a dar maior agilidade ao processo de reconhecimento das terras quilombolas.

Em 2003, o então Senador Paulo Paim apresenta novo projeto de lei substitutivo ao elaborado na Câmara dos Deputados, o PL n. 213/2003, sendo encaminhado para as diferentes comissões especializadas, recebendo diversas emendas, especialmente, na Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e Comissão de Constituição, Cidadania e Justiça (CCJ).

Foi retirada da proposta a criação do Fundo Nacional de Promoção da Igualdade Racial e do Programa Especial de Acesso à Justiça para a população Afrodescendente. O Estatuto sofreu um enfraquecimento normativo em vários

---

<sup>993</sup> O projeto original era bastante amplo, e previa diretrizes fundamentais destinadas a superação da desigualdade racial, mediante um conjunto de medidas e ações especiais, que se implementadas, permitiram a garantia de diversos direitos fundamentais à população Afro-Brasileira, dentre os quais, a criação de ouvidorias, o acesso à justiça, incentivos financeiros, sistemas de cotas raciais, direitos dos quilombolas, direito das mulheres Afro-Brasileiras, mercado de trabalho, o direito à liberdade de consciência e de crença e ao livre exercício dos cultos religiosos, dentre outros.

pontos, sob a alegação de usurpação pelo Poder Legislativo de competências exclusivas dos Poderes Judiciário e Executivo.<sup>994</sup>

O texto substitutivo foi aprovado pela CCJ do Senado e encaminhado para a Câmara, em novembro de 2005 sob o número PL n. 6.264/2005. Nesta fase, foram convocadas audiências públicas, visitas e reuniões em diversos Estados, foi introduzido, por sugestão da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), um título relativo ao Sistema de Promoção da Igualdade Racial<sup>995</sup>. Há a supressão do capítulo dedicado aos direitos da mulher afro-brasileira, por entender-se que a questão de gênero deveria ser tratada de forma transversal.

No tocante à seara do financiamento das políticas afirmativas, após intensas discussões nas comissões do Senado e Câmara, foi aprovado em setembro de 2009, o parecer do relator estabelecendo que a promoção da igualdade racial deve ser promovida por meio da implementação dos programas e ações dos planos plurianuais e orçamentos da União, incumbindo aos órgãos do Poder Executivo federal que desenvolvem ações afirmativas prevê-las em seus orçamentos durante cinco anos, cabendo a um órgão colegiado da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial o acompanhamento e a avaliação das ações nas propostas orçamentárias.

Em outubro de 2009, o texto do terceiro substitutivo é aprovado na Câmara e a nova redação do projeto de Lei retorna ao Senado, sendo distribuído novamente por diversas comissões. No Senado, ocorrem expressivas alterações no que diz

<sup>994</sup> A Carta Maior estabelece a competência privativa dos Tribunais quanto à iniciativa de propor criação de novas varas judiciárias *ex. vi* do art. 96, I, d e art. 96, II, d. Além disso, compete ao Poder Executivo, a criação de delegacias de polícia, vez que integram a administração pública. No tocante ao caráter meramente autorizativo, cabe destacar que se por um lado, deve-se considerar a prerrogativa de auto-organização do Executivo, por outro não há como conduzir o Poder Legislativo à elaboração de normas que não se traduziram em políticas públicas.

<sup>995</sup> Com vistas a incorporar ao texto o reforço semântico que a ideia de negritude adquiriu na sociedade brasileira e no movimento negro, nota-se, ao longo do texto a substituição das expressões Afro-Brasileiras e Afro-Brasileiros, por outras como, negros, população negra brasileira, mulheres negras, vez que, as primeiras estariam relacionadas a justificativa de reparação dos danos advindos da escravidão, enquanto as segundas, representariam melhor o debate de justiça social, reconhecendo também as desigualdades raciais presentes a que estariam submetidos. Relatório da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei n.º 6.264, de 2005, do Senado Federal, que institui o Estatuto da Igualdade Racial. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008, p. 36. No mesmo sentido FERES JÚNIOR, J.; ZONINSEIN, J. Aspectos normativos e legais das políticas de ação afirmativa. In: FERES JÚNIOR, J.; ZONINSEIN, J. (Orgs.). **Ação Afirmativa e Universidade**: experiências nacionais comparadas. *Op.cit.*

respeito à saúde da população negra<sup>996</sup> e às políticas de cotas. Há a exclusão do dispositivo que tratava do possível incentivo fiscal a empresas com mais de 20 empregados, desde que mantivessem no mínimo 20% de empregados negros. É igualmente eliminado, o dispositivo que previa a reserva de candidaturas de representantes da população negra.

Destaca-se, nessa última apreciação a eliminação da subseção acerca do sistema de cotas na educação sendo totalmente suprimida da redação final a alusão a esta temática assentada na justificativa recorrente de prevalência do mérito, não obstante tenha permanecido a previsão de adoção das ações afirmativas.

Por fim, por meio de acordo no Senado, o projeto de lei, após significativas alterações, foi aprovado em junho de 2010, sendo sancionado no mês seguinte na forma da Lei n. 12.288/2010. A Lei n. 12.288 de 20 de julho de 2010, institui o Estatuto da Igualdade Racial que visa garantir aos afrodescendentes a efetivação da igualdade de oportunidades, à defesa dos direitos étnicos individuais, difusos e coletivos e o combater a discriminação e demais formas de intolerância étnico-racial.<sup>997</sup>

Observa-se que as sucessivas alterações do texto, com prejuízo a temas essenciais como a instituição do sistema de cotas aliadas à efervescência do debate, especialmente, nos trâmites finais de aprovação de Estatuto, promoveram um expressivo debate público acerca desse tema.

Os detratores das políticas públicas com recorte racial reafirmaram a posição contrária ao Estatuto, entendendo estes que medidas desta natureza culminariam em segregações exógenas à realidade brasileira, ou seja, tenderiam a uma “racialização” da sociedade. Ademais, o argumento central utilizado por

<sup>996</sup> Na área da saúde são excluídos os artigos 9 e 10 do substitutivo ao PL n. 213/2003. O Art. 9 tratava da pactuação nas três esferas de gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) para operacionalização do Plano Nacional relacionado à saúde da população negra. O Art. 10 referia-se às prioridades a serem dadas no plano de execução da política nacional, destacando áreas em que os indicadores de saúde apresentam situação especialmente desfavorável para a população negra (redução da mortalidade materna, redução da morte violenta entre jovens, redução da mortalidade infantil, por exemplo). A PNSIPN destaca dados de relatório do MS - Saúde Brasil 2005: uma análise da situação de saúde - que atestam a desigualdade racial. “O risco de uma criança preta ou parda morrer antes dos cinco anos por causas infecciosas e parasitárias é 60% maior do que o de uma criança branca. Também o risco de morte por desnutrição apresenta diferenças alarmantes, sendo 90% maior entre crianças pretas e pardas que entre brancas” [...] “O risco de uma pessoa negra morrer por causa externa é 56% maior que o de uma pessoa branca; no caso de um homem negro, o risco é 70% maior que o de um homem branco”. BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. **Política nacional de saúde integral da população negra**. Brasília, 2007, p. 27.

<sup>997</sup> BRASIL. Lei n. 12.288/2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm)> Acesso em: 28 jun. 2013.

opositores das políticas públicas com recorte racial baseia-se, principalmente, na pobreza como efetiva causa deflagradora das desigualdades sociais.<sup>998</sup>

Aqueles que receberam a Lei n. 12.288/2010 de modo positivo argumentam que há no texto do Estatuto a manutenção das ações afirmativas, o combate ao racismo institucional, à determinação ao Poder Público em promover ações de igualdade de oportunidade no mercado de trabalho. Estabelece ainda a necessidade de previsão de cláusulas que garantam a participação de artistas negros em contratos publicitários adotados pela Administração Pública, além do Estatuto reconhecer a relevância da cultura e da religião de matriz africana à cultura brasileira.<sup>999</sup>

Não obstante, reconhece-se que os pontos essenciais e que representavam também as demandas concretas tão ansiadas pelo movimento negro dotadas de potencial de intervenção na vida social foram suprimidos, a exemplo dos dispositivos que visavam regulamentar o sistema de cotas.

Como visto, esse instrumento foi-se alterando com o tempo<sup>1000</sup>, ficando especialmente, nos últimos momentos que antecederam sua aprovação, cada vez mais distante dos princípios e das linhas gerais que nortearam sua formulação<sup>1001</sup>.

<sup>998</sup> A aprovação do Estatuto, também não aconteceu de forma consensual nem entre os apoiadores das políticas de promoção da igualdade racial. Parte desse grupo de apoio ao estatuto e a articulação governamental com vistas a sua aprovação, protagonizada, especialmente pela Seppir, avaliou que, dentro da conjuntura dissonante sobre a temática, seria este o texto legal possível, abrindo-se espaço para conquistas futuras, quer seja através de uma regulamentação mais favorável aos seus anseios, quer seja pela propagação orientações e diretrizes presentes na norma.

<sup>999</sup> Apresenta-se aqui, as principais propostas mantidas na Lei n. 12.288/2010: Implementação do PPA e do orçamento da União com observância a políticas de ação afirmativa; Discriminação orçamentária dos programas de ação afirmativa nos órgãos do Executivo federal durante cinco anos; Instituição do Sistema Nacional de Igualdade Racial; Monitoramento e avaliação da eficácia social das medidas previstas no Estatuto; Adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa; Implementação de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações do serviço público e o incentivo à adoção de medidas similares” em instituições privadas; Possibilidade de definição de critérios para ampliação da participação de negros nos cargos em comissão e funções de confiança do serviço público federal; Definição de diretrizes e objetivos da PNSIPN; Inclusão do conteúdo da saúde da população negra na formação dos trabalhadores da área; Melhoria da qualidade no tratamento de dados desagregados por cor, etnia e gênero dos sistemas de informação do SUS; Inclusão de cláusulas de participação de artistas negros nos contratos de caráter publicitário na Administração Pública Federal; Instituição de ouvidorias permanentes em defesa da igualdade racial no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo; Possibilidade de instituição de incentivos específicos para garantia do direito à saúde de moradores das comunidades de remanescentes de quilombos.

<sup>1000</sup> Principais propostas descartadas ao longo da tramitação: Indenização pecuniária para descendentes Afro-Brasileiros; Criação do Fundo de Promoção da Igualdade Racial; Previsão de recursos orçamentários nos diversos setores governamentais; Estabelecimento de cota mínima (20%) para preenchimento de cargos e empregos públicos em nível federal, estadual e municipal; vagas em cursos de nível superior; vagas relativas ao financiamento estudantil (Fies);vagas nas empresas com mais de 20 empregados; Reserva mínima de 30% das vagas a cargos eletivos

Enfatiza-se que o Estatuto da Igualdade Racial define em seu artigo 1º, inciso VI, parágrafo único, ações afirmativas como sendo, os programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada com vistas à correção das desigualdades raciais e à promoção da igualdade de oportunidades.<sup>1002</sup>

Assim, o Estatuto opta por um delineamento geral no que tange à conceituação de ação afirmativa entendendo-as como medidas que buscam corrigir desigualdades e que propiciam tratamento diferenciado aos grupos sociais desfavorecidos.

Nesse contexto, uma vez aprovado o Estatuto, convém discutir mais além dos embates em torno de seus avanços e de seus retrocessos ou ainda acerca de seu caráter meramente programático –, em que medida essa Lei tem conseguindo avançar mais significativamente no combate à discriminação e em prol da correção das desigualdades raciais.

Assim, a efetividade do Estatuto da Igualdade Racial depende ainda do comprometimento político quanto à capacidade de estimular a adesão as suas diretrizes gerais em todos os níveis da federação, bem como da capacidade de implementação dos instrumentos legais nele previsto.

---

para candidaturas afrodescendentes; Instituição de plano de inclusão funcional de trabalhadores afrodescendentes como critério de desempate em licitações; Possibilidade de conceder incentivos fiscais a empresa com mais de 20 empregados e com participação mínima de 20% de negros; Fixação de meta inicial de 20% de vagas reservadas para negros em cargos em comissão do serviço público federal; Incentivo para que as instituições de ensino superior incluam alunos negros nos seus programas de mestrado, doutorado e pós-doutorado; Definição do racismo como determinante social da saúde; Pactuação da política nas três esferas de gestão do SUS; Prioridade na PNSIPN com base nas desigualdades raciais; Inclusão do quesito raça/cor no censo escolar do MEC, para todos os níveis de ensino; Inclusão do quesito raça/cor em todos os registros administrativos direcionados aos trabalhadores e empregadores; Estabelecimento de mínimo de 25% de imagens de pessoas afrodescendentes na programação veiculada por emissoras de TV; Estabelecimento de mínimo de 40% de participação de negros nas peças publicitárias veiculadas na TV e cinema; Criação de Programa Especial de Acesso à Justiça para a população Afro-Brasileira, especialmente a temática racial na formação das carreiras jurídicas da magistratura, defensoria pública e ministério público e criação de varas especializadas; Detalhamento do processo de regularização fundiária.

<sup>1001</sup> Identifica-se um recrudescimento dos posicionamentos contrários às cotas, notadamente, a partir do PL 213/2003, acirra-se o debate e a dissonância na sociedade e no parlamento, a partir do parecer da CCJ do Senado. É nessa época, que começam a se implantar o sistema de cotas em diversas universidades, e o debate em torno das terras quilombolas torna-se ainda mais conflituoso.

<sup>1002</sup> O Art. 1º, parágrafo único, inciso VI, do Estatuto da Igualdade Racial, assim preconiza: ações afirmativas: os programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades. BRASIL. Lei n. 12.288/2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm)> Acesso em: 14 out. 2013.

Acrescenta-se ainda sobre a temática, a Lei recém-aprovada que institui o Estatuto da Juventude, dispondo sobre os direitos dos jovens, os princípios e as diretrizes das políticas públicas voltadas à juventude.<sup>1003</sup> Destaca-se, no que tange à análise do tema ora em estudo, precipuamente, a Seção II do referido diploma ao normatizar o direito à educação e a Seção IV que trata do Direito à Diversidade e à Igualdade.

O Estatuto da Juventude, em seu art. 8º, parágrafo 1º, prevê expressamente a adoção de ações afirmativas com vistas a promover o acesso à educação aos jovens, assim como, o parágrafo 2º. estabelece o dever do poder público em promover a expansão do acesso à educação superior pública, o fomento de financiamento estudantil e de bolsas de estudos nas instituições privadas, especialmente, destinados aos jovens integrantes das minorias, negros, indígenas, deficientes e estudantes oriundos do ensino público.<sup>1004</sup>

Ademais, o artigo 13 estabelece que a democratização do acesso e permanência as escolas e universidades demandam a formulação e implementação de programas de assistência e inclusão social estudantil e de ações afirmativas.<sup>1005</sup>

O Estatuto prevê ainda, na Seção IV, que o jovem tem direito à diversidade e à igualdade de direitos e oportunidades, vedada qualquer discriminação baseada em critérios étnico-raciais, de cor da pele, culturais, de origem, idade, orientação sexual, gênero, idioma, religião, opinião, deficiência ou condição socioeconômica.<sup>1006</sup>

<sup>1003</sup> Para os fins desta Lei, são considerados jovens as pessoas com idade entre 15(quinze) e 29 (vinte e nove) anos de idade. BRASIL. Lei n. 12.852/2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm)> Acesso em: 14 out. 2013.

<sup>1004</sup> Art. 8º O jovem tem direito à educação superior, em instituições públicas ou privadas, com variados graus de abrangência do saber ou especialização do conhecimento, observadas as regras de acesso de cada instituição. § 1º É assegurado aos jovens negros, indígenas e alunos oriundos da escola pública o acesso ao ensino superior nas instituições públicas por meio de políticas afirmativas, nos termos da lei. § 2º O poder público promoverá programas de expansão da oferta de educação superior nas instituições públicas, de financiamento estudantil e de bolsas de estudos nas instituições privadas, em especial para jovens com deficiência, negros, indígenas e alunos oriundos da escola pública. BRASIL. Lei n. 12.852/2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm)> Acesso em: 14 out. 2013.

<sup>1005</sup> Art. 13. As escolas e as universidades deverão formular e implantar medidas de democratização do acesso e permanência, inclusive programas de assistência estudantil, ação afirmativa e inclusão social para os jovens estudantes. BRASIL. Lei n. 12.852/2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm)> Acesso em: 14 out. 2013.

<sup>1006</sup> Art.17. O jovem tem direito à diversidade e à igualdade de direitos e de oportunidades e não será discriminado por motivo de: I - etnia, raça, cor da pele, cultura, origem, idade e sexo; II - orientação sexual, idioma ou religião; III - opinião, deficiência e condição social ou econômica.

Para tanto, o poder público deve adotar, em sede federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, programas governamentais voltados a assegurar a igualdade de direitos aos jovens de todas as raças e etnias, no que tange à educação, à capacitação profissional, ao trabalho e à renda, à saúde e à segurança, bem como à cidadania e ao acesso à justiça.<sup>1007</sup>

### 3.3.4 A POSIÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRA ACERCA DAS POLÍTICAS DE COTAS RACIAIS PARA ACESSO ÀS UNIVERSIDADES PÚBLICAS PELOS AFRODESCENDENTES

O presente subitem pretende analisar algumas decisões prolatadas por Tribunais Brasileiros e pelo Supremo Tribunal Federal<sup>1008</sup> que tinham por objeto a

<sup>1007</sup> Art. 18. A ação do poder público na efetivação do direito do jovem à diversidade e à igualdade contempla a adoção das seguintes medidas: I - adoção, nos âmbitos federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, de programas governamentais destinados a assegurar a igualdade de direitos aos jovens de todas as raças e etnias, independentemente de sua origem, relativamente à educação, à profissionalização, ao trabalho e renda, à cultura, à saúde, à segurança, à cidadania e ao acesso à justiça; II - capacitação dos professores dos ensinos fundamental e médio para a aplicação das diretrizes curriculares nacionais no que se refere ao enfrentamento de todas as formas de discriminação; III - inclusão de temas sobre questões étnicas, raciais, de deficiência, de orientação sexual, de gênero e de violência doméstica e sexual praticada contra a mulher na formação dos profissionais de educação, de saúde e de segurança pública e dos operadores do direito; IV - observância das diretrizes curriculares para a educação indígena como forma de preservação dessa cultura; V - inclusão, nos conteúdos curriculares, de informações sobre a discriminação na sociedade brasileira e sobre o direito de todos os grupos e indivíduos a tratamento igualitário perante a lei; e VI - inclusão, nos conteúdos curriculares, de temas relacionados à sexualidade, respeitando a diversidade de valores e crenças. BRASIL. Lei n. 12.852/2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm)> Acesso em: 14 out. 2013.

<sup>1008</sup> O STF começou a decidir a constitucionalidade – ou não – da existência de cotas raciais em 02 de abril de 2008, como um requisito para as universidades aderirem ao ProUni, discutida em três ações diretas de inconstitucionalidade, de nº 3314, 3330 e 3379, propostas pelo partido político Democratas, pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN), e pela Federação Nacional dos Auditores-Fiscais da Previdência Social (FENAFISP), que teve sua ilegitimidade ativa declarada pelo STF. A CONFENEN questionava a Medida Provisória nº 213/04, convertida na Lei nº 11.096/2005. Em sessão do Plenário realizada no dia 02 de abril de 2008, o relator. Min. Carlos Britto, votou pela improcedência dos pedidos, logo, declarou a constitucionalidade das cotas. Entre os principais fundamentos de seu voto estão: a necessidade de efetivação do direito social à educação e a busca pela igualdade material (tratando desigualmente os desiguais). Porém, o julgamento foi adiado em virtude de pedido de vista do Min. Joaquim Barbosa. Em 03 de maio de 2012, o julgamento foi retomado com a apresentação do voto vista do Ministro Joaquim Barbosa, no qual, o Ministro refutou toda a argumentação apresentada pela Confenen e pelo DEM, sustentando que a ProUni é coerente com diversos dispositivos constitucionais que estabelecem a redução das desigualdades sociais, e representa um importante fator de inserção social para os alunos de famílias de baixa renda. Acompanhou o voto do relator, os Ministros Rosa Weber, Luiz Fux, Gilmar Mendes, sendo que, o único a manifestar divergência, foi o Ministro Marco Aurélio, segundo ele, o projeto de lei apresentado originalmente pelo Executivo ao Congresso Nacional com o intuito de criar o ProUni foi suplantado pela medida provisória. Além disso, a medida provisória conteria diversos vícios, como, por exemplo, desrespeito aos requisitos de urgência e relevância expressos na

problemática das cotas voltadas ao acesso de afrodescendentes às universidades públicas.

Com vistas a melhor se compreender o posicionamento adotado pela jurisprudência brasileira no tocante à temática ora em estudo, primeiramente, buscar-se-á apresentar o reconhecimento de repercussão geral em sede de julgamento do Recurso Extraordinário no. 597.285-2/RS, bem como, alguns julgados proferidos pelos Tribunais Brasileiros acerca do tema em comento.

Por fim, será analisado o relevante e paradigmático julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 186 no qual o Supremo Tribunal Federal decidiu por unanimidade pela constitucionalidade das ações afirmativas na modalidade de cotas para afrodescendentes em universidades.

Pode-se afirmar que a jurisprudência tem firmado posicionamento favorável no tocante à implementação do sistema de cotas nas universidades, entendendo estas como medidas constitucionais, conforme se depreende do excerto de Acórdão de relatoria do Ministro Herman Benjamin do Superior Tribunal de Justiça, em sede de julgamento do Recurso Especial n. 1179115/RS, senão vejamos:

Da universidade se espera não só que ofereça a educação escolar convencional, mas também que contribua para o avanço científico-tecnológico do país e seja partícipe do esforço nacional de eliminação ou mitigação, até por políticas afirmativas, das desigualdades que, infelizmente, ainda separam e contrapõem brasileiros. Entre os princípios que vinculam a educação escolar básica e superior no Brasil está a "igualdade de condições para o acesso e permanência na escola" (art. 3.º, I, da Lei 9.394/1996). A não ser que se pretenda conferir caráter apenas retórico ao princípio de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, deve-se a esta assegurar a possibilidade de buscar formas criativas de propiciar a natureza igualitária do ensino. Sob o nome e invocação do mencionado princípio (da igualdade), praticam-se ou justificam-se algumas das piores discriminações, ao transformá-lo em biombo retórico e elegante para enevoar ou disfarçar comportamentos e práticas que negam aos sujeitos vulneráveis direitos básicos outorgados a todos pela Constituição e pelas leis. Em verdade, dessa fonte não jorra o princípio da igualdade, mas uma certa contra igualdade, que nada tem de nobre, pois referenda, pela omissão que prega e espera de administradores e juízes, a perpetuação de vantagens pessoais, originadas de atributos individuais, hereditários ou de casta, associados à riqueza, conhecimento, origem, raça, religião, estado, profissão ou filiação partidária.<sup>1009</sup>

---

Constituição Federal, e regula matéria tributária, uma vez que, prevê isenção fiscal às universidades que aderirem ao ProUni, o que somente pode ser feito por meio de lei complementar. Assim, por maioria de votos, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), julgou improcedente o pedido aventado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3330, ajuizada pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN).

<sup>1009</sup> STJ - REsp 1179115/RS, 2.ª T., j. 11.05.2010 -v.u. - rel. Min. Herman Benjamin – Dje 12/11/2010.



Observa-se que o Ministro relator entendeu que as políticas afirmativas por estarem voltadas ao combate de genuínas situações fáticas incompatíveis e por guardarem consonância com os fundamentos que informam a República Federativa do Brasil, não se constituem em privilégios nem com eles se confundem, antes asseguram formas criativas de respeito ao princípio de acesso igualitário ao ensino.<sup>1010</sup>

O mesmo entendimento pode ser encontrado na decisão contida no Recurso Especial n. 1132476/PR, no qual se procurou analisar a existência ou não de violação à norma que assegura a autonomia normativa das universidades prevista no artigo 53 da Lei n. 9.394/1996 ao estabelecer o sistema de cotas. O Ministro Relator considerou que a autonomia universitária ao instituir as cotas desde que exercida em conformidade com os princípios constitucionais da legalidade, proporcionalidade e razoabilidade são reputadas legítimas, segundo a manifestação proferida no Acórdão:

[...] o ingresso na instituição de ensino como discente é regulamentado basicamente pelas normas jurídicas internas das universidades, logo a fixação de cotas para indivíduos pertencentes a grupos étnicos, sociais e raciais afastados compulsoriamente do progresso e do desenvolvimento, na forma do artigo 3º e 5º da Constituição Federal/88 e da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, faz parte, ao menos - considerando o nosso ordenamento jurídico atual - da autonomia universitária para dispor do processo seletivo vestibular. Ações afirmativas são medidas especiais tomadas com o objetivo de assegurar progresso adequado de certos grupos raciais, sociais ou étnicos ou indivíduos que necessitem de proteção, e que possam ser necessárias e úteis para proporcionar a tais grupos ou indivíduos igual gozo ou exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais, contanto que, tais medidas não conduzam, em consequência, à manutenção de direitos separados para diferentes grupos raciais, e não prossigam após terem sido alcançados os seus objetivos. A possibilidade de adoção de ações afirmativas tem amparo nos art. 3º e 5º, ambos da Constituição Federal/88 e nas normas da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, integrada ao nosso ordenamento jurídico pelo Decreto n. 65.810/69. A forma de implementação de ações afirmativas no seio de universidade e, no presente caso, as normas objetivas de acesso às vagas destinadas a tal política pública fazem parte da autonomia específica trazida pelo artigo 53 da Lei n. 9.394/96, desde que observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Portanto, somente em casos extremos a sua autonomia poderá ser mitigada pelo Poder Judiciário, o que não se verifica nos presentes autos.<sup>1011</sup>

No mesmo sentido, menciona-se o entendimento exposto pelo Desembargador Francisco Barros Dias em reexame de apelação cível n. 19116/PB:

<sup>1010</sup> *Id.*

<sup>1011</sup> STJ, REsp 1132476/PR, 2ª T., j. 13/10/2009, v.u., rel. Min. Humberto Martins, DJe 21/10/2009.

[...] O artigo 53 da Lei nº 9.394/96 disciplina as atribuições das universidades no exercício de sua autonomia, o que inclui as normas e os critérios objetivos de acesso às vagas destinadas à chamada política de “cotas”, desde que observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. [...] É certo que a autonomia de que gozam as Instituições de Ensino Superior (art. 207 da Constituição Federal) não é absoluta, podendo o Poder Judiciário Intervir quando se verificar qualquer das hipóteses de afronta aos preceitos constitucionais ou às disposições legais que regulam o funcionamento dessas Entidades. A política de cotas para ingresso nas instituições públicas de ensino superior busca dar efetividade à isonomia, mediante adoção de medidas discriminatórias em favor das minorias e dos socialmente desfavorecidos, atendendo a exigência constitucional de ações positivas do Estado e da sociedade em direção à igualdade efetiva.<sup>1012</sup>

Nesta linha de raciocínio, transcreve-se ainda o trecho do Acórdão de relatoria da Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, no julgamento da apelação em mandado de segurança, cujo entendimento foi no sentido de que o sistema de cotas não viola o princípio da isonomia e do livre acesso à universidade.<sup>1013</sup>

É possível se notar que o entendimento dos Tribunais Brasileiros tem reconhecido a constitucionalidade das medidas afirmativas na modalidade de cotas raciais no âmbito da autonomia específica universitária desde que instituídas dentro dos parâmetros de legalidade, razoabilidade e proporcionalidade.<sup>1014</sup>

<sup>1012</sup> TRF 5ª Região, APELREEX 19116/PB, 2ª T., j. 04/10/2011, v.u., rel. Des. Fed. Francisco Barros Dias, DJe 13/10/2011.

<sup>1013</sup> A redução das desigualdades sociais é objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, nos termos do art. 3º, III, da Constituição. Assim a instituição de ensino concretiza o mandamento constitucional, ao estabelecer o sistema de cotas para egressos de escola pública, utilizando, ainda, da autonomia universitária, garantida no art. 207 da Constituição. Não viola o princípio da isonomia e o do livre acesso ao ensino a implantação do sistema do PAAES - Programa de Ação Afirmativa de Ingresso no Ensino Superior - para admissão de alunos na Universidade Federal de Uberlândia. TRF 2ª Região, AMS 2008.38.03.009930-3/MG, 5ª T., j. 30/11/2011, v.u., rel. Des. Fed. Selene Maria de Almeida, e-DJF1 de 09/12/2011.

<sup>1014</sup> Consigna-se a respeito os estudos de Estela Guerrini no tocante à investigação das decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, entre os anos de 2001-2008, especificamente, quais eram os argumentos utilizados pelos magistrados ao julgarem casos nos quais era questionada a adoção das medidas afirmativas pelas universidades públicas. Após analisar **cento e noventa e cinco decisões** o estudo revelou que o argumento racial foi mais utilizado pela Corte do que o argumento social, bem como, para se concretizar a igualdade material devem-se conjugar as ações afirmativas políticas universalistas. Em termos gerais, segundo a cientista social, a maioria dos desembargadores não discutiu o mérito das políticas afirmativas. Do total analisado, somente 25% discutiu as cotas instituídas por leis estaduais ou políticas afirmativas em sentido amplo. Por volta de 29% dos desembargadores decidiram o caso sob o fundamento de que o candidato não obteve nota para ser aprovado mesmo que a reserva de vaga não existisse. Em 18,5% dos casos a discussão envolvia aspectos processuais ou envolvendo o edital. Em quase 5% dos casos, é considerado de forma expressa, não caber ao Poder Judiciário valorar ou modificar os critérios consignados nas leis ou nos editais das universidades. Em quase 8%, os magistrados decidiram com base na demora do julgamento culminaria em dano irreparável, havendo alta probabilidade de o autor ter razão em sua demanda. Prevalecendo, por fim, em 30, 5% o argumento da situação de carência do candidato.

Acerca da temática ora em comento, é importante consignar que o Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário n. 597.285-2/RS, reconheceu a existência de repercussão geral na questão da constitucionalidade do sistema de cotas para o ingresso na universidade, diante de sua relevância social e jurídica.<sup>1015</sup>

O mencionado Recurso Extraordinário foi interposto contra acórdão denegatório de segurança expedido pelo Tribunal Federal da 4ª. Região, alegando o recorrente ferimento ao art. 5º, *caput*, art. 22, XXIV, art. 206, I e 208 da Constituição Federal, bem como ao princípio da proporcionalidade, questionando a constitucionalidade da reserva de vagas estabelecida pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.<sup>1016</sup>

Cabe analisar-se mais detidamente, a relevância de que dispõe a decisão de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186. A presente ação constitucional proposta pelo partido político Democratas (DEM) contra atos administrativos da Universidade de Brasília que instituíram o programa de cotas raciais para ingresso naquela universidade<sup>1017</sup>, a qual arguia ofensa ao artigo 1º,

---

GUERRINI, E. W. **Ações Afirmativas para negros nas universidades públicas brasileiras: o caso do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (2001-2008)**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito de São Paulo – USP, 2010.

<sup>1015</sup> Assim, se pronunciou o Ministro Ricardo Lewandowski sobre o presente caso, “o recorrente não foi aprovado pelo exame de admissão do curso de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Sustenta, por outro lado, que sua desaprovação somente ocorreu em função do sistema de reserva de vagas adotado pela Universidade recorrida, que, sob sua argumentação, seria eivado de inconstitucionalidade. No entanto, ao exercer o controle difuso de constitucionalidade, o Tribunal a quo manteve para o presente caso a constitucionalidade do sistema de admissão utilizado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Por essa razão, foi interposto o recurso extraordinário sob exame desta Suprema Corte. Desse modo, enquanto esta Corte não se pronunciar pela inconstitucionalidade desse sistema de admissão, presume-se sua constitucionalidade”. STF – RE, 597285/RS, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe-082, 27/04/2012.

<sup>1016</sup> REPERCUSSÃO GERAL ADMITIDA. 1. O Supremo, no Recurso Extraordinário nº 597.285-2/RS, concluiu pela repercussão geral do tema relativo à constitucionalidade do sistema de reserva de vagas – quotas para ingresso em universidade. 2. Ante o quadro, considerado o fato de o recurso veicular a mesma matéria, havendo a intimação do acórdão de origem ocorrido posteriormente à data em que iniciada a vigência do sistema da repercussão geral, bem como presente o objetivo maior do instituto – evitar que o Supremo, em prejuízo dos trabalhos, tenha o tempo tomado com questões repetidas –, determino a devolução do processo à origem. Faço-o com fundamento no artigo 328, parágrafo único, do Regimento Interno desta Corte, para os efeitos do artigo 543-B do Código de Processo Civil. Ministro MARCO AURÉLIO Relator. STF – RE, 599139/RS, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, DJe-085, 03/05/2012.

<sup>1017</sup> Na ADPF 186, e no recurso extraordinário no. 597.285-2 ambos sob a relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, foi designada a realização de audiência pública, que aconteceu nos dias 03 a 05 de março de 2010, e contou com a oitiva de pessoas com conhecimento técnico no tema de diversas áreas de atuação. Consigna-se ainda que além da audiência pública, já houve manifestações escritas de diversos interessados e *amici curiae* nos processos mencionados. Os principais argumentos favoráveis ao uso das ações afirmativas nas universidades públicas são: a) é um modo de compensação pelos danos historicamente praticados contra as minorias a ser favorecidas; b) a existência de benefícios que serão produzidos com a integração social dos

*caput* e inciso III; art. 3º, inciso IV; art. 4º, inciso VIII; art. 5º, incisos I, II, XXXIII, XLII, LIV; art. 37 *caput*; art. 205; art. 207 *caput*; e art. 208, inciso V, da Constituição de 1988.

Basicamente a presente arguição visava impugnar a adoção de políticas afirmativas, denominadas pelo autor de “racialistas”, nos moldes adotados pela Universidade de Brasília – UNB, por entendê-las inadequadas às especificidades brasileiras. Portanto, não tinha por finalidade questionar a constitucionalidade das ações afirmativas como políticas necessárias para a inclusão de minorias, tampouco a existência de racismo, preconceito e discriminação no contexto social brasileiro.

O autor da ação alegava que as cotas raciais instituídas pela UnB violavam o princípio constitucional da proporcionalidade, por ofensa ao sub-princípio da adequação, no que concerne à utilização da raça como critério diferenciador de direitos entre indivíduos, uma vez que é a pobreza que impede o acesso ao ensino superior.

Desse modo, propôs um modelo que levaria em conta a renda ao invés da “cor” da pele, por entendê-lo menos lesivo aos direitos fundamentais e por não comprometer a finalidade pretendida de inclusão dos negros no ensino universitário. A petição do autor em alguns trechos questionava expressamente se “a raça, isoladamente, pode ser considerada no Brasil um critério válido, legítimo, razoável, constitucional, de diferenciação entre o exercício de direitos dos cidadãos”.<sup>1018</sup>

Outrossim, argumentou o partido político que o acesso aos direitos fundamentais no Brasil não é negado aos negros, mas aos pobres e que o problema econômico está atrelado à questão racial. Alegou ainda, que o sistema de cotas gera

---

grupos até então prejudicados; c) equilibra uma situação de desigualdade. Por outro lado, entre os fundamentos opostos estão: a) a violação de normas constitucionais, tais como a dignidade da pessoa humana, a legalidade, o preconceito de cor e a discriminação, o repúdio e o combate ao racismo, o direito universal à educação, a igualdade nas condições de acesso ao ensino e o princípio meritocrático de acesso ao ensino segundo a capacidade de cada um; b) trata-se de um sistema de reserva de vagas para determinados grupos, prejudicando os demais (ou seja, combate a discriminação por meio de uma medida igualmente discriminatória – “racismo às avessas”); c) ao buscar reparar injustiças históricas, promove novas injustiças. Acerca dos argumentos favoráveis e contrários às ações afirmativas, especialmente a questão da legitimidade e eficácia serão discutidos em sede do capítulo três do referido estudo. STF – RE, 597285/RS, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe-082, 27/04/2012.

<sup>1018</sup> BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida cautelar em Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental no. 186-02/DF, p. 02. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF186RL.pdf>>. Acesso em: 8 out. 2013.

“discriminação reversa” e que a “teoria compensatória” não pode ser aplicada num país miscigenado como o Brasil.<sup>1019</sup>

Assim, terminava concluindo que as cotas raciais instituídas pela UnB ofendiam o princípio constitucional da proporcionalidade ao violar o subprincípio da adequação, especificamente, à utilização da raça como critério de admissão de candidatos às vagas, tendo em vista que, óbice determinante ao acesso do afrodescendente a universidade tange-se à pobreza.<sup>1020</sup>

No julgamento da Medida Cautelar em Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186-02, o Ministro Gilmar Mendes embora tenha reconhecido a importância dos temas trazidos à baila, entendeu que não havia urgência a justificar a concessão da medida liminar, decidindo pelo indeferimento da cautelar, “por ora, não vislumbro qualquer razão para a medida cautelar de suspensão do registro (matrícula) dos alunos que foram aprovados no último vestibular da UnB ou para qualquer interferência no andamento dos trabalhos na universidade”.<sup>1021</sup>

O Ministro reconheceu ainda em sua decisão, a complexidade do tema do sistema de cotas, assim como a complexidade quanto o estabelecimento de critérios adequados à sua adoção.<sup>1022</sup> O Ministro ainda acrescentou que o tema das cotas apresenta-se como “um dos temas constitucionais mais fascinantes de nosso tempo”, tendo em vista que evidencia as “profundas concepções individuais e coletivas a respeito dos valores fundamentais da liberdade e igualdade”.<sup>1023</sup> Para ele, a afirmação destes valores se confunde com a própria história do constitucionalismo.

Ademais, enfatizou Gilmar Mendes, ao resgatar as lições de Peter Häberle, a relevância de se resgatar a terceira divisa francesa, qual seja, o valor fraternidade, assim com a necessidade de se (re)pensar a liberdade e a igualdade a partir do valor fundamental fraternidade.<sup>1024</sup>

---

<sup>1019</sup> *Ibid.*

<sup>1020</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>1021</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>1022</sup> A Procuradoria-Geral da República admitiu a constitucionalidade das ações afirmativas impugnadas, e manifestou-se pelo indeferimento da cautelar. Na mesma esteira, o Advogado Geral da União manifestou-se pela denegação da medida cautelar pleiteada, por ausência dos requisitos necessários à sua concessão. *Ibid.*, p.5; p. 21.

<sup>1023</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>1024</sup> *Ibid.*, p. 7-8.

Assim, a igualdade deve ser encarada a partir da tolerância em sociedades multirraciais, do respeito às particularidades e idiosincrasias humanas em todas as suas dimensões, vale dizer, igualdade com igual respeito às diferenças, a partir de uma normatividade constitucional voltada ao reconhecimento e proteção das minorias.<sup>1025</sup>

O Ministro destacou ainda que enquanto em muitos países o preconceito sempre foi uma questão étnica, no Brasil o problema vem associado a outros vários fatores, tais como a posição ou o *status* cultural, social e econômico do indivíduo. Contudo, isto não significa que não haja preconceito no Brasil.<sup>1026</sup> O debate culmina, segundo ele, na análise da diferença entre a discriminação promovida pelo Estado e a discriminação praticada pelos particulares,<sup>1027</sup> bem como na análise interdisciplinar sobre as relações raciais em nosso país.<sup>1028</sup>

A despeito dos questionamentos em torno da denominada “democracia cordial”, Gilmar Mendes reconhece o fato de que o Brasil conheceu um processo de miscigenação singular.<sup>1029</sup> Por conseguinte, aduz que o critério de análise do fenótipo adotado pela UnB, com vistas à confirmação da veracidade da declaração do vestibulando pode suscitar alguns problemas<sup>1030</sup>. É necessário ainda que tais políticas afirmativas respeitem o critério da temporalidade, devendo ser objeto de avaliações empíricas constantes.

<sup>1025</sup> No particular, o Ministro menciona o que Robert Alexy denomina “paradoxo da igualdade”, isto é, o mandamento constitucional de reconhecimento e proteção igual das diferenças impõe um tratamento desigual por parte da lei. ALEXY, R. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. Madri: Centro de Estudios políticos y constitucionales, 2001, p. 8.

<sup>1026</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>1027</sup> Na temática o Ministro relembra a diferença entre o sistema institucionalizado segregacionista norte-americano, endossado pela sociedade civil, o chamado sistema “*Jim Crow*”, legitimado por anos através da doutrina “separados mais iguais”, criada pela famosa decisão da Suprema Corte, *Plessy v. Ferguson* (163. U.S 537 1896) e contexto brasileiro de ausência de segregação racial legitimados pelo Estado. *Ibid.*, p. 10- 11.

<sup>1028</sup> Os estudos de Gilberto Freyre, Artur Ramos, Aguiar Costa Pinto, Caio Prado Júnior, Florentan Fernandes, Fernando Henrique Cardoso, Oracy Nogueira, Carlos Hasenbalg, Nelson do Valle e Silva, contribuíram para o debate do “mito da democracia cordial”. *Ibid.*, p. 12-13. Outros autores dedicam seus estudos a infirmar a existência de preconceito no Brasil, notadamente, Ali Kamel, Simon Schwartzman e José Murilo de Carvalho. *Ibid.*, p. 21.

<sup>1029</sup> Sobre o tema conferir FRY, P. (Org.). **Divisões perigosas**: políticas raciais no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. Ainda pesquisa desenvolvida pelo PNAD em 1976 revelou que os brasileiros se autoatribuíram mais de 135 cores distintas. *Ibid.*, p. 14.

<sup>1030</sup> A maioria das universidades brasileiras conjuga o critério da autodeclaração com o critério de renda. *Ibid.*, p. 16-18.

O Ministro atenta também ao caráter emergencial dessas medidas e aponta a necessidade de investimento na educação básica e o fomento de políticas públicas inclusivas voltadas à educação básica e aos cursos técnicos.

Destaca ainda a necessidade quanto à adoção de políticas de emergência diante da premência e urgência de solução dos problemas de discriminação racial, as “ações afirmativas não constituem subterfúgio e, portanto, não excluem a adoção de medidas de longo prazo, como a necessária melhora das condições do ensino fundamental no Brasil”.<sup>1031</sup>

O Ministro afirma que devido às peculiaridades culturais e sociais brasileiras, o Brasil deve adotar um modelo próprio de ação afirmativa<sup>1032</sup> e que a definição de qual seria o critério mais acertado a ser adotado por nossas universidades públicas mostra-se extremamente tormentoso tendo em vista, a restrição de direitos fundamentais dos não-beneficiados pela medida,<sup>1033</sup> devendo-se ainda se rediscutir o modelo de concurso universal para o acesso ao ensino superior<sup>1034</sup>.

Em 25 de abril de 2012, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) manifestou-se favorável à constitucionalidade da política de cotas étnico-raciais destinadas à seleção de candidatos às vagas da Universidade de Brasília (UNB). Por decisão unânime, os Ministros consideraram improcedente a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186, ajuizada no Supremo Tribunal Federal pelo Partido Democratas (DEM).

Como visto, a ação ajuizada em 2009, questionava os atos administrativos do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade de Brasília (Cepe/UnB) que determinava a reserva de vagas pela universidade, sob a alegação de ferimento a diversos preceitos fundamentais constitucionais, dentre os quais o princípio de repúdio ao racismo, princípio da dignidade da pessoa humana e

<sup>1031</sup> *Ibid.*, p. 18. O Ministro menciona também a carta escrita por cento e treze intelectuais contra as leis raciais, cujo teor sugeria a oferta de cursos preparatórios gratuitos e a eliminação da taxa de inscrição no exame vestibular. *Ibid.*, p. 15.

<sup>1032</sup> Alerta para o fato das importações acríticas de modelos construídos para contextos históricos-espaciais específicos. SOWELL, T. **Ação Afirmativa ao redor do mundo**: estudo empírico. *Op.cit.* Menciona ainda a jurisprudência norte-americana, notadamente, o famoso caso Bakke (Regents of the University of California v. Bakke; 438 U.S 265, 1978), os casos Parents Involved in Community Schools v. Seattle School District n.1 (28 de junho de 2007), e Ricci *et al.* V. DeStefano *et. al.* (29 de junho de 2009), indicando que o entendimento atual da Corte é de restringir a adoção de políticas raciais. p. 22- 25.

<sup>1033</sup> “Se não bastasse a complexidade que o tema “ação afirmativa como mecanismo de inclusão social” atrai, a definição dos critérios a serem implementados em universidades públicas para definir quem faz jus ao benefício constitui matéria que amplia direitos de uns com imediata repercussão na vida de outros”. *Ibid.*, p. 24.

<sup>1034</sup> *Ibid.*, p. 20.

princípio da igualdade dentre outros, bem como os dispositivos que preceituam o direito universal à educação.

Iniciada a análise da matéria pelo relator do caso, Ministro Ricardo Lewandowski, o mesmo entendeu que as políticas de ação afirmativa adotadas pela UnB, propiciavam um ambiente acadêmico diversificado e plural, tendo por finalidade a superação das distorções sociais historicamente consolidadas. Ademais, segundo o Ministro, os meios empregados e as finalidades perseguidas pela universidade são proporcionais, razoáveis e transitórias e, além disso, os seus resultados passariam por uma revisão periódica.<sup>1035</sup>

Na continuação do julgamento, em sessão plenária de 26 de abril, o primeiro a votar foi o Ministro Luiz Fux, o qual sustentou que a Constituição da República preceitua uma reparação pelo Brasil aos negros pelos danos pretéritos e de acordo com consignado no artigo 3º, inciso I, um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil seria a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Acrescentou Luiz Fux, que a instituição das medidas raciais dá vazão ao dever constitucional estatal de assegurar a educação garantindo o “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”.<sup>1036</sup>

Segundo asseverou a Ministra Rosa Weber em seu voto, ao longo dos anos a política de cotas raciais nas universidades tem conseguido ampliar a representatividade social dos negros no ambiente universitário, tornando-o mais plural e democrático, devendo o Estado “adentrar no mundo das relações sociais e corrigir a desigualdade concreta para que a igualdade formal volte a ter o seu papel benéfico”.<sup>1037</sup>

<sup>1035</sup> No caso da Universidade de Brasília, a reserva de 20% de suas vagas para estudante negros e ‘de um pequeno número delas’ para índios de todos os Estados brasileiros pelo prazo de 10 anos constitui, a meu ver, providência adequada e proporcional ao atingimento dos mencionados desideratos. A política de ação afirmativa adotada pela Universidade de Brasília não se mostra desproporcional ou irrazoável, afigurando-se também sob esse ângulo compatível com os valores e princípios da Constituição. BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida cautelar em Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental no. 186-02/DF, p. LEWANDOWSKI, R. ADPF, 186, p. 46.

<sup>1036</sup> FUX, L. ADPF, 186. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186**. Requerente: Democratas. Requerido: Universidade de Brasília. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 26 de abril de 2012. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF186RL.pdf>>. Acesso em: 8 out. 2013.

<sup>1037</sup> BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida cautelar em Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental no. 186-02/DF. Disponível em:



A Ministra Carmen Lúcia Antunes Rocha enfatizou que as medidas afirmativas da UnB são perfeitamente compatíveis com a Constituição, haja vista que a proporcionalidade havia sido observada pela universidade. Destacou ainda que o sistema de cotas faz parte da responsabilidade estatal e social visando o cumprimento do princípio da igualdade. Conforme a Ministra aduz, “as ações afirmativas não são a melhor opção, mas são uma etapa. O melhor seria que todos fossem iguais e livres”, e acrescentou, que tais políticas compensatórias deveriam ser acompanhadas de outras medidas com vistas ao combate do preconceito.<sup>1038</sup>

Já o Ministro Joaquim Barbosa, ao concordar com o relator, afirmou que o voto do Ministro Ricardo Lewandowski praticamente exauriu o tema em debate. Frisou, porém, que,

[...] não se deve perder de vista o fato de que a história universal não registra, na era contemporânea, nenhum exemplo de nação que tenha se erguido de uma condição periférica à condição de potência econômica e política, digna de respeito na cena política internacional, mantendo, no plano doméstico, uma política de exclusão em relação a uma parcela expressiva da sua população.

Também acompanhando o voto do relator, o Ministro Cezar Peluso considerou que em razão de barreiras institucionais de acesso às fontes da educação, é fato histórico incontroverso o déficit educacional e cultural dos negros.

Sublinhou que existe “um dever, não apenas ético, mas também jurídico, da sociedade e do Estado perante tamanha desigualdade, à luz dos objetivos fundamentais da Constituição e da República, por conta do artigo 3º da Constituição Federal”.<sup>1039</sup> Tal dispositivo, segundo destacou Cezar Peluso, preconiza a erradicação da situação de marginalidade e de desigualdade, bem como a promoção de uma sociedade solidária sem preconceito de cor.

Em sequência de votação, o Ministro Gilmar Mendes destacou em seu voto que o reduzido número de negros nas universidades é fruto de um processo histórico, calcado em um modelo escravocrata de desenvolvimento e de baixa

---

<<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF186RL.pdf>>. Acesso em: 8 out. 2013.

<sup>1038</sup> *Ibid.*

<sup>1039</sup> BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida cautelar em Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental no. 186-02/DF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF186RL.pdf>>. Acesso em: 8 out. 2013. *Ibid.*

qualidade da escola pública, aliados à dificuldade de acesso ao ensino superior, através do vestibular.<sup>1040</sup>

Lembrou o Ministro ainda que o critério exclusivamente racial poderia gerar situações indesejáveis, como permitir o acesso à universidade aos negros com boa condição socioeconômica e reconheceu que as políticas afirmativas representam uma forma de aplicação do princípio da igualdade.

O Ministro Marco Aurélio também se pronunciou pela total improcedência da ADPF 186, enfatizando que as medidas afirmativas devem ser utilizadas na correção de desigualdades e extintas tão logo as diferenças sejam eliminadas, no momento, “façamos o que está ao nosso alcance, o que está previsto na Constituição Federal.”<sup>1041</sup>

Já o Ministro Celso de Mello sustentou que a política de cotas adotada pela UnB, obedece aos tratados internacionais que veiculam direitos humanos e a Constituição Federal. Para ele, o “desafio não é apenas a mera proclamação formal de reconhecer o compromisso em matéria dos direitos básicos da pessoa humana, mas a efetivação concreta no plano das realizações materiais dos encargos assumidos”.<sup>1042</sup>

O então presidente da Corte à época do julgamento, Ministro Ayres Britto, por ocasião do encerramento deste, destacou que a Constituição legitimou as políticas públicas com vistas promover as parcelas sociais histórica e culturalmente vulneráveis e que todos os seres humanos dispõem de um igual direito de tratamento e respeito<sup>1043</sup>.

Assim, a Corte Superior Brasileira manifestou-se por unanimidade pela constitucionalidade das ações afirmativas na modalidade de política de cotas raciais adotadas pela UnB, pois como visto nas fundamentações utilizadas pelos Ministros.

Tais medidas buscam concretizar o princípio da igualdade a partir de sua ótica material e a partir de sua releitura a partir do valor fraternidade, ou seja, da efetiva igualdade de oportunidades para todos, possuindo caráter reparatório para parcela da população excluída socialmente, atendendo, dentre outros fins, aos objetivos traçados na Constituição Federal, como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a redução das desigualdades sociais e regionais.

---

<sup>1040</sup> *Ibid.*

<sup>1041</sup> *Ibid.*

<sup>1042</sup> *Ibid.*

<sup>1043</sup> O Ministro Dias Toffoli declarou-se impedido e não participou do julgamento.

Seguindo o mesmo entendimento, a Corte Superior confirmou a validade do sistema de cotas adotado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) por maioria de votos, em 09 de maio de 2012. A decisão foi tomada no julgamento do Recurso Extraordinário (RE 597285) com repercussão geral, cuja fundamentação assentava-se na razoabilidade dos critérios adotados pela Universidade para a reserva de vagas<sup>1044</sup>.

O Ministro Ricardo Lewandowski, relator do recurso, manifestou entendimento no mesmo sentido do julgamento proferido na ADPF sob nº 186, ou seja, pela constitucionalidade das políticas de ação afirmativa com vistas a seleção e ingresso ao ensino superior, assim como reconheceu como legítimo o critério étnico racial como método de seleção concretizado por meio de auto identificação.

O Ministro Lewandowski concluiu asseverando que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/96) possibilita as universidades o estabelecimento dos critérios a serem utilizados na seleção dos estudantes. Além disso, a Constituição Federal, em seu artigo 207, garante às universidades autonomia didático-científica e cada IES deve buscar atender as metas estabelecidas na Constituição da República no que tange ao atingimento de uma sociedade mais fraterna, mais justa e solidária.

Acompanhando o relator, a Ministra Rosa Weber votou pelo desprovento do Recurso Extraordinário (RE) 597285, sob a alegação de que a política de cotas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul é absolutamente consonante com a Constituição da República quando preconiza como um de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana e tem por objetivo fundamental a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e regionais, a promoção do bem de todos, sem preconceitos de qualquer natureza.

Na mesma esteira do voto do relator, o ministro Luiz Fux, considerou que o sistema de cotas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) é

---

<sup>1044</sup> A universidade destina 30% das 160 vagas a candidatos egressos de escola pública e a negros que também tenham estudado em escolas públicas (sendo 15% para cada), além de 10 vagas para candidatos indígenas. De acordo com o estudante, o sistema não é razoável e traz um “sentimento gritante de injustiça”. Ele informa que prestou o vestibular para o curso de administração em 2008, primeiro ano da aplicação do sistema de cotas, e foi classificado em 132º lugar. Segundo sua defesa, se o vestibular tivesse ocorrido no ano anterior ele teria garantido vaga, mas no novo modelo concorreu a apenas as 112 vagas restantes. STF – RE, 597285/RS, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe-082, 27/04/2012.

adequado pois, segundo ele, “e um dado empírico que os alunos de escola pública e os afrodescendentes têm dificuldade de acesso às universidades públicas”.<sup>1045</sup>

O ministro Joaquim Barbosa votou pelo não provimento do recurso extraordinário, aduzindo que os fatores raciais, sociais e econômicos se mesclam nessa questão. Já o ministro Celso de Mello sublinhou em seu voto, ao acompanhar o relator e negar provimento ao recurso, que a adoção de instrumentos de compensação fundados em políticas públicas e ações afirmativas têm por finalidade promover uma sociedade “justa, livre, fraterna e solidária” – prevista não apenas na Constituição Federal, mas também em tratados e convenções internacionais dos quais o país é signatário, como a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial.<sup>1046</sup>

Acrescentou ainda o Ministro Mello que o objetivo de tais instrumentos, é “promover a igualdade no futuro, ainda que, no presente, pareçam criar desigualdades”. Ademais, há fundamentos normativos suficientes para legitimar a plenitude das discriminações positivas – dentre eles, o princípio da autonomia das universidades.<sup>1047</sup>

O então presidente do STF, ministro Ayres Britto, reafirmou a fundamentação apresentada em seu voto por ocasião do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186, pontuando que nossa Constituição da República é um “atestado eloquente ao desumanismo dos preconceitos”, portanto, “quando há desigualdades factuais, que desestabilizam a vida social, o direito cria desigualdades jurídicas, para restabelecer o equilíbrio da sociedade”.<sup>1048</sup>

Os Ministros Dias Toffoli, Carmem Lúcia Antunes Rocha, Gilmar Mendes e Cezar Peluso e o Ministro Marco Aurélio também acompanharam o Relator.<sup>1049</sup>

---

<sup>1045</sup> BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida cautelar em Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental no. 186-02/DF.

<sup>1046</sup> *Ibid.*

<sup>1047</sup> *Ibid.*

<sup>1048</sup> *Ibid.*

<sup>1049</sup> *Ibid.*

### 3.4 AS AÇÕES AFIRMATIVAS NA MODALIDADE DE COTAS NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS

De todas as ações afirmativas reivindicadas no Brasil, as cotas com vistas ao acesso ao ensino superior pelos afrodescendentes nas universidades públicas, é a que mais suscita polêmica, uma vez que, dentre outros fatores, contribui a desmistificação do mito da “democracia ou cordialidade racial brasileira”, evidenciando a falácia sob a qual, no Brasil, todos são iguais e que inexistente racismo no país.<sup>1050</sup>

No particular, Carvalho afirma que em termos de acesso ao ensino superior público brasileiro, “universalizou-se apenas a concorrência, mas não se universalizaram as condições para competir”.<sup>1051</sup>

Em novembro de 1999, foi apresentado o projeto pioneiro da política de cotas destinadas aos estudantes negros pelos professores do Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília, Rita Segato e José Jorge de Carvalho.<sup>1052</sup> Após ter recebido inúmeras resistências de várias instâncias daquela universidade, foi finalmente aprovado a implementação do sistema de cotas em 2003.

A Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ e a Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF foram as duas primeiras universidades públicas a adotar as cotas com vistas à admissão de afrodescendentes no ensino superior no país, no ano de 2002. Desde então, inúmeras outras universidades públicas e privadas vêm adotando o sistema de ações afirmativas baseado na modalidade de cotas para estudantes afrodescendentes.<sup>1053</sup>

Assim, pode-se afirmar que, no contexto atual, a disseminação de um sistema de cotas voltado à admissão de afrodescendentes em todo o sistema público de

<sup>1050</sup> Conforme aduz Guimarães a existência de um racismo mascarado no Brasil fomenta resistências as soluções institucionais como as ações afirmativas. GUIMARÃES, A.S.A. **Racismo e anti-racismo**. *Op.cit.*, p. 43.

<sup>1051</sup> CARVALHO, J. J. de. Exclusão racial na universidade brasileira: um caso de ação negativa. In: QUEIROZ, D. M. (Coord.). **O negro na universidade**. Salvador: Novos Toques, 2002, p. 84.

<sup>1052</sup> Após um episódio havido com um doutorando do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, o acadêmico era negro, baiano e homossexual, e ao que parece, foi vítima de discriminação ao cursar uma disciplina obrigatória do programa. SANTOS, S. A. dos. **Ações Afirmativas e mérito individual**. *Op.cit.*, p. 83.

<sup>1053</sup> Dentre as quais, a Universidade Federal do Amazonas – UNIFAM, a Universidade do Estado da Bahia – UNEB, a Universidade Federal do Paraná – UFPR, a Universidade Estadual de Londrina – UEL, a Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG, e também algumas instituições particulares, entre outras. Ver na Tabela 1, nos anexos, a lista de todas as Universidades do Brasil, que atualmente possuem política de cotas. Menciona-se ainda, SANTOS, R. E. dos. Políticas de cotas raciais nas universidades brasileiras: o caso da UERJ. In: FERES JÚNIOR, J.; ZONINSEIN, J. (Orgs.). **Ação Afirmativa e Universidade**: experiências nacionais comparadas. *Op.cit.*

educação superior mostra-se em expansão. Conforme levantamento das 59 universidades federais brasileiras, 36 dispõem de algum tipo de ação afirmativa na modalidade de cotas no processo seletivo, das quais 32 universidades possuem cotas voltadas aos estudantes oriundos de escola pública, 25 universidades adotam algum tipo de cota com viés racial voltado aos negros, pardos e indígenas.<sup>1054</sup>

Estudantes negros ou pardos são beneficiados em políticas de ações afirmativas em 21 instituições e 19 universidades contemplam cotas aos indígenas nos seus processos seletivos. Portanto, 42,3% do total de universidades federais brasileiras adotam a política de cotas para indígenas e negros. Destaca-se a Universidade Federal de Goiás – UFG é a única no Brasil a destinar cotas para os quilombolas.<sup>1055</sup>

Conforme dados do Censo Nacional da Educação Superior, divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, no ano de 2010, havia 274 Instituições de Educação Superior (IES) públicas no Brasil, das quais 81 instituições (29,6%) contavam com alguma política afirmativa na modalidade cotas ao acesso pelos estudantes ingressantes.

A pesquisa evidenciou que do total de 408.562 estudantes ingressantes de todas as instituições públicas, apenas 44.398, ou seja, 10,9% haviam utilizado a reserva de vagas para acessar o ensino superior.

Dentre esses, 13.842 ingressaram no ensino superior valendo-se das vagas baseadas em critérios étnicos, isto é, voltadas para pretos, pardos, indígenas e quilombolas. Já as cotas de acesso aos estudantes advindos de escolas públicas alcançaram 32.851 estudantes, perfazendo 74% de todos os estudantes cotistas.

Ao analisar os cursos de graduação, o estudo evidenciou que dos 7.305 cursos ofertados por todas as Instituições de Ensino Superior Público no Brasil, em 2010, 32,7% adotavam o sistema de reserva de vagas em seu processo seletivo. Os cinco cursos com maior proporção de reserva de vagas em relação ao total de cursos eram Letras e Humanidades 42,6%, Odontologia 42,1%, Veterinária 41,1%, Serviço Social 40,0% e Medicina 39,7%.

Levando-se em consideração a proporção do número de ingressantes através do sistema de cotas em relação ao total de alunos ingressantes, o estudo revelou que, em 2010, também o curso de Letras e Humanidades aparecia como o primeiro da lista,

<sup>1054</sup> Nas Universidades Federais do Paraná e de Roraima existe um vestibular específico para os indígenas.

<sup>1055</sup> HERINGER, R. Ações afirmativas e inclusão: um balanço. **Cadernos do GEA**, Rio de Janeiro: FLACSO, GEA; UERJ, LPP, 2012, n.2 jul./dez. 2012.

13,6% haviam ingressado por meio de reserva de vagas, seguido dos cursos de Serviços Pessoais 13,3%, Odontologia 13,1%, Serviço Social 12,8% e Veterinária 12,6%.

Cabe destacar que mesmo nos cursos nos quais se registrou maior entrada de alunos por cotas étnicas em números absolutos, a proporção deles em relação ao total de alunos ingressantes em 2010 era ainda baixa, representavam apenas 3,4% do total de ingressantes em Engenharia e profissões correlatas, 4,1% em Medicina e Direito, 3,2% do total em Formação de Professor e Ciência da Educação.

Nesse contexto, é importante ressaltar que a Constituição Brasileira de 1988 assegura em seu art. 207 a autonomia universitária, conferindo à instituição superior autonomia quanto à adoção de regras próprias no que tange às áreas acadêmica e administrativa.<sup>1056</sup>

Assim, a partir de 2002, pode-se notar um avanço no que diz respeito à adoção das ações afirmativas pelas IES, iniciado com tímidos passos, através da criação de cursos pré-vestibulares destinados aos afrodescendentes e pessoas carentes e apenas três universidades públicas – UERJ, UENF e UNEB –, contavam com a reserva de vagas instituída mediante lei estadual por iniciativa das próprias instituições.

O período entre os anos de 2005 e 2008 concentra o início da implementação das políticas afirmativas em 57 instituições de ensino superior público, acompanhada de um número significativo de instituições estaduais que também passaram a adotar tais políticas, especialmente mediante as cotas.<sup>1057</sup>

Os levantamentos realizados por estudos de Bruno Morche e Clarissa Neves, assim como o estudo de João Feres, revelam que as IES adotam tipos variados de políticas afirmativas tendo ainda público-alvo variado a que se destinam, algumas instituições combinam critérios diferentes na delimitação do público-alvo, incluindo como critérios, o indígena, o quilombola, o ingressante de escola pública, o portador de deficiência e o negro.<sup>1058</sup>

<sup>1056</sup> O artigo 207 da Constituição Federal de 1988 assim dispõe: “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

<sup>1057</sup> Conforme NIREMA/PUC-RIO, 2010. De acordo com um estudo feito pelo NEAB/UFSCAR uma proporção considerável das instituições públicas de ensino superior adota o sistema de reserva de vagas voltadas aos indígenas, tendo uma proporção inclusive superior àquelas que adotam reserva de vagas para ingressantes afrodescendentes. PAIVA, A. R. (Org.) . Ações Afirmativas e inclusão: um balanço. **Cadernos do GEA**, n. 1. Rio de Janeiro: Pallas/ PUC-Rio, 2010.

<sup>1058</sup> MORCHE, Bruno; NEVES, Clarissa E. B., 2010. A questão racial no acesso ao ensino superior: políticas afirmativas e equidade. Seminário Fazendo Gênero, Florianópolis, 2010. FERES Jr.,

Atualmente, várias das instituições de ensino superior brasileira que iniciaram a implementação das ações afirmativas na primeira metade da década de 2000 já têm produzido estudos das experiências em curso, evidenciando os efeitos dessas políticas, demonstrando tanto uma melhor distribuição como uma maior democratização do ensino superior.<sup>1059</sup>

Nessa esteira, as ações afirmativas desenvolvidas por inúmeras instituições públicas são emblemáticas, conforme levantamento do Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa da Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ, 71% das universidades desenvolvem algum tipo de ação afirmativa e 57% destas adotam o critério racial.<sup>1060</sup>

Por conseguinte, as políticas afirmativas educacionais têm alcançado destaque no debate acerca do combate à discriminação racial, em grande medida, devido à ampliação das políticas de ações afirmativas no sistema público de ensino superior. Ademais, mencionam-se também as políticas de valorização da história e cultura negra, com a aprovação da Lei n. 10.639/2003, que instituiu a obrigatoriedade do ensino da história e da cultura afro-brasileira.<sup>1061</sup>

Cabe aduzir a promulgação da Lei n. 12.711/12 – aprovada em um cenário de recém-entendimento unânime pela Corte Suprema brasileira no que tange à constitucionalidade das políticas afirmativas –, que instituiu a adoção de reserva de vagas nas instituições federais.<sup>1062</sup>

---

João. Ação afirmativa: política pública e opinião. **Revista Sinais Sociais**, n. 8, set.-dez. 2008, p.38-77.

<sup>1059</sup> BRASIL. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. *Op.cit.*, p. 331.

<sup>1060</sup> HERINGER, R. Ações Afirmativas e inclusão: um balanço. *Op.cit.*

<sup>1061</sup> A referida lei alterou a Lei n. 9394/1996 a Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional ao incluir a obrigatoriedade do ensino da história Afro-Brasileira, posteriormente, sofre nova alteração, por meio da Lei n. 11.645/2008, que institui também o estudo da história e cultura indígena. BRASIL. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. *Op.cit.*, p. 331.

<sup>1062</sup> A Lei 12.711/2012 evidencia que as universidades devem assumir um papel social, que transcende a mera seleção daqueles que obtêm as melhores notas no vestibular, ou seja, deve contribuir à formação de uma sociedade plural, na qual, todos os grupos integrantes da sociedade estejam representados equitativamente. Segundo evidenciam os dados oficiais, 85% dos estudantes brasileiros estão matriculados no ensino público, sendo o número de concluintes do ensino médio 5 vezes maior do que os estudantes matriculados no ensino particular. Portanto, o seu artigo 1º, que institui o parâmetro de 50%, apresenta-se proporcional e razoável, vez que, criou dois âmbitos distintos em se ocorrerá a disputa pelas vagas universitárias federais, cada um com 50% das vagas, sendo um voltado aos egressos das instituições privadas, cerca de 1 milhão de estudantes, e outro destinado aos estudantes oriundos de escolas públicas, cerca de 6 milhões de estudantes. Assim, em proporcionalmente, o âmbito de vagas cuja concorrência é ampla, geral e livre é superior ao âmbito reservado. Cabendo dizer o mesmo, no que se refere à destinação das vagas aos estudantes oriundos de famílias com renda de até 1,5 salários mínimo, estabelecido no parágrafo único do artigo 1º, voltado a parcela menos favorecida da população, caracterizando o caráter social dessas medidas. Por fim, a destinação de parte das vagas a



Assim, mostra-se de essencial valia a implementação das medidas corretivas, notadamente no âmbito educacional, haja vista, dentre outras motivações, a ideia acerca do papel essencial que a educação poderá desempenhar no adequado processo de desenvolvimento humano dos afrodescendentes.<sup>1063</sup>

A universidade revela-se tanto um espaço de produção de conhecimento, como um espaço de disputa de poder, constituindo-se um local de formação de indivíduos que irão atuar em diversos setores, inclusive, em setores tidos como decisórios do país.

Nesse passo, reputa-se de suma importância que exista uma parcela de profissionais negros, capazes de dominar os mesmos códigos e competências muitas vezes acessados apenas pela elite universitária, com vistas a romper com o ciclo de pobreza e a discriminação a que estão historicamente submetidos, visando uma possível mobilidade e ascensão social.<sup>1064</sup>

Na medida em que, conforme visto, os afrodescendentes enfrentam situações deficitárias de acesso à educação formal, desde os tempos do colonialismo, sendo que tais efeitos se protraíram no decorrer da história gerando resultados nefastos havidos até a contemporaneidade.<sup>1065</sup>

Por fim, parece que se pode concluir que cabe ao Estado, a sociedade civil, especialmente, os movimentos sociais, assim como às universidades, dentre outros, engendram políticas e procedimentos com vistas à adequada difusão do conhecimento pela universidade e a formação de uma sociedade plural.

Nessa esteira, a política de cotas representa uma das relevantes estratégias de redução da sub-representação dos afrodescendentes no ambiente universitário, uma divisão mais equitativa de bens e posições e sociais, além de possibilitar o acesso dos afrodescendentes ao ensino superior público.<sup>1066</sup>

---

autodeclarados pretos, pardos e indígenas, na proporção da população da respectiva etnia na unidade da federação situada à instituição, visa concretizar a inclusão dos negros e indígenas nas universidades federais brasileiras. BRASIL. LEI n. 12.711 de 29 de agosto de 2012. DOU, 30/08/2012.

<sup>1063</sup> MUNANGA, K; GOMES, N. L. **O negro no Brasil de hoje**. *Op.cit.*, p. 193.

<sup>1064</sup> O sociólogo Nelson Mello evidenciou em seus estudos, que o negro poderá recorrer a violência, nos próximos trinta anos, caso não seja, de alguma maneira integrado a sociedade industrial das massas que vai marcar o Brasil. SANTOS, R. E.; LOBATO, F. (Orgs.). **Ações Afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais**. *Op.cit.*, p. 61.

<sup>1065</sup> No particular interessante as conclusões da historiadora Wania Sant'Anna, em sua análise. SANT'ANNA, W. Novos marcos para as relações étnicas raciais no Brasil: Uma responsabilidade coletiva. In: SABÓIA, G. V.; GUIMARÃES, S. P. (Orgs.). **Seminários Regionais Preparatórios para Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata**. Ministério da Justiça, Brasília, 2001, p. 361-377.

<sup>1066</sup> SILVA, C. **Ações Afirmativas em Educação: um debate além de cotas**. *Op.cit.*, p. 24-25.

### 3.5 A QUESTÃO DA EFICÁCIA DAS POLÍTICAS DE COTAS RACIAIS VOLTADAS AO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR

#### 3.5.1 EXTRAPOLAÇÕES ACERCA DAS POLÍTICAS DE COTAS RACIAIS EDUCACIONAIS

A eficácia possivelmente constitui um eixo de problematização relevante das ações afirmativas, muitas incompreensões e equívocos cercam o tema em tela. A compreensão da ideia de eficácia apresenta-se sobremaneira importante, haja vista que a análise da eficácia pode melhor divisar quais efeitos se podem esperar das políticas afirmativas estudadas e quais efeitos não se mostram plausíveis delas esperar. No presente texto, a eficácia é definida a partir dos efeitos concretos que se pode esperar das ações afirmativas.

Além disso, a compreensão acerca da eficácia é sobremaneira influente no entendimento do fundamento das políticas afirmativas,<sup>1067</sup> uma vez que pode contribuir substancialmente no debate acerca da legitimidade das ações afirmativas, ou seja, a análise da eficácia pode repercutir, significativamente, na análise da legitimidade de tais políticas – não sendo absolutamente independentes ou estanques os temas da legitimidade e da eficácia, não obstante, tenham seus âmbitos próprios.

Ademais, a investigação da eficácia contribui para aferir eventuais efeitos negativos das discriminações positivas, indicando um possível caminho à superação do desafio das ações afirmativas na contemporaneidade, a saber: a limitação dos eventuais efeitos indesejáveis<sup>1068</sup> assim como o reforço de sua eficácia social.<sup>1069</sup>

No tocante à necessária especificação da finalidade ou objetivo das ações afirmativas, visando à mensuração plausível da eficácia das medidas afirmativas, mencionam-se as considerações de Feinberg ao sustentar que entre os devidos motivos apresentados pelos opositores das políticas afirmativas, no que diz respeito à estigmatização de seus beneficiários surge da “incompreensão do público quanto

<sup>1067</sup> SANTOS, J. P. de F. **Ações afirmativas e igualdade racial**: a contribuição do direito na construção de um Brasil diverso. *Op.cit.*, p. 33.

<sup>1068</sup> SOWELL, T. **Ação Afirmativa ao redor do mundo**: estudo empírico. *Op.cit.*, p. 152.

<sup>1069</sup> Conforme assevera Gwnãele Calvès. CALVÈS, G. Les politiques de discrimination positive. **Problèmes politiques et sociaux**. *Op.cit.*, p. 21.

aos objetivos e aos efeitos da ação afirmativa”.<sup>1070</sup>

Por conseguinte, a eficácia se distingue da eficiência<sup>1071</sup>, àquela leva em consideração a finalidade perseguida pela medida, a modalidade de ação afirmativa a ser implementada, isto é, os métodos ou técnicas conjugados com os públicos a serem beneficiados, bem como o critério a ser adotado. Além disso, deve-se ainda com vistas a se mensurar os possíveis efeitos resultantes das políticas afirmativas acrescentarem as especificidades do contexto brasileiro.

Analisar-se-á, nos próximos subitens, as principais objeções apresentadas pelos detratores das políticas de cotas raciais, ou seja, a violação do critério do mérito e, por consequência, a diminuição do nível de excelência das universidades; o reforço e a acentuação da discriminação; o fomento ao assistencialismo e a dependência econômica do beneficiário; as vantagens da política de cotas seriam auferidas pelos indivíduos mais favorecidos da parcela beneficiada; e, por fim, a possível identificação entre discriminação econômica e racial no Brasil.

À guisa de problematização apresentar-se-á, posteriormente, os argumentos favoráveis comumente elencados pelos defensores da adoção das políticas de cotas raciais, vale dizer, o favorecimento à diversidade; o incremento da representatividade e a superação do círculo vicioso baseado numa vulneração simbólica e numa vulneração econômica.

### 3.5.2 A VULNERAÇÃO DO CRITÉRIO MERITOCRÁTICO E A DIMINUIÇÃO NO NÍVEL DE EXCELÊNCIA NAS UNIVERSIDADES

Os opositores das políticas de cotas vislumbram uma suposta vulneração no âmbito das posições ou prestações acessadas através do critério do meritocrático. No caso aqui estudado, vagas em universidades, cujo acesso, em regra, ocorre por meio de concursos vestibulares.

Assim, segundo o entendimento dos opositores às políticas afirmativas, as mesmas implicam efeitos negativos sobre a igualdade de oportunidades, haja vista que se daria o preterimento de candidatos melhores colocados – segundo os critérios de avaliação de desempenho dos candidatos nos certames – em detrimento

<sup>1070</sup> FEINBERG, W. *apud* MABOKELA, R. O. Em busca da igualdade e da equidade: mudanças na educação superior sul-africana. In: FERES JÚNIOR, J.; ZONINSEIN, J. (Orgs.). **Ação Afirmativa e Universidade**: experiências nacionais comparadas. *Op.cit.*, p. 236.

<sup>1071</sup> A eficiência das ações afirmativas será analisada em capítulo subsequente.

de candidatos pertencentes às parcelas vulneráveis, sendo, portanto, avesso ao critério do mérito por desconsiderar os talentos e méritos daqueles.

Ademais, acrescentam que o art. 206, inciso I, e o art. 208, inciso V, da Constituição da República, preceituam expressamente a igualdade de acesso e o ingresso ao nível superior de ensino de acordo com a capacidade de cada um.<sup>1072</sup>

Inicialmente, cabe mencionar que a ideia de aparente subversão se faz presente em todas as modalidades de ações afirmativas que se constituem em diferenciações ou discriminações em sistemas político-jurídicos informados pela ideia de igualdade de proibição de discriminação.<sup>1073</sup>

As diferenciações em comento visam precipuamente combater situações de vulnerabilidade ou assimetrias, pré-existentes ou atuais, por conseguinte, concretizam, em última análise, o próprio princípio da isonomia.<sup>1074</sup>

Nesse particular, evidencia-se que as políticas de cotas não excluem o princípio do mérito entre os concorrentes cotistas, permanecendo esse hígido, vez que a rigorosa ordem de classificação continua sendo observada, conforme o desempenho individual, obedecendo às mesmas regras do certame.

A política de cotas apenas instaura grupos estanques de concorrências – candidatos cotistas e não cotistas e não favoritismos em detrimento do princípio meritocrático. Assim, o desempenho dos candidatos das distintas categorias de concorrência, não é comparável pois, trata-se de concorrências distintas. O que o sistema de cotas faz é simplesmente dividir a concorrência entre os candidatos cotistas e os candidatos não cotistas.

Ademais, a separação das categorias de concorrência se dá em razão da cotização das vagas, justificada por uma situação de vulnerabilidade reconhecida por um ato legislativo ou administrativo que a instituiu.

Ao insistir-se em comparar as pontuações dos candidatos classificados nas duas categorias de concorrência, pode-se constatar que candidatos não cotistas que obtiveram pontuações superiores aos candidatos cotistas foram aparentemente preteridos em favor de candidatos cotistas com pontuação menor ao dos primeiros.

---

<sup>1072</sup> Assim estabelece o artigo 206, inciso I, da Constituição Federal: “o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”. O artigo 208 determina que: “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: inciso V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”.

<sup>1073</sup> GOMES, J.B. O debate constitucional sobre as ações afirmativas. *Op.cit.*, p. 35.

<sup>1074</sup> A concretização do princípio da isonomia será melhor analisada no tópico referente a legitimidade das ações afirmativas.

Segundo afirma Henriques, isso apenas é a “demonstração empírica da vulnerabilidade sofrida pelos cotistas e da própria demonstração de necessidade da política de cotas”.<sup>1075</sup>

Nesse passo, pode-se afirmar que a política de cotas raciais favorece a igualdade de oportunidades, ao buscar restabelecer a simetria ilegitimamente comprometida pelos mais variados fatores. Ademais, frise-se que a ideia de meritocracia surgida no século XIX, como já visto, serviu de fundamento ao discurso capitalista que atribui o sucesso aos “mais capazes e melhores”, bem como havia a crença de que os negros possuíam capacidade intelectual inferior a dos brancos, tais ideias ainda hoje parecem encontrar vozes no espaço acadêmico brasileiro.<sup>1076</sup>

A educação superior desempenha uma forma de poder, uma vez que revela-se um espaço de discurso, de produção de conhecimento, de exercício de poder e controle simbólico. Por conseguinte, ter acesso à educação superior se traduz em formas de se adquirir e assumir poder, representa a possibilidade de ocupar novas posições no mercado e na sociedade.

Assim, ao se possibilitar o acesso ao ensino superior aos afrodescendentes por meio de cotas, não se traduz numa afronta à avaliação do mérito individual, haja vista que o princípio do mérito pode ser relativizado ou limitado frente ao exercício e realização de outros direitos<sup>1077</sup>, viabilizando, por exemplo, o acesso pelos afrodescendentes ao mercado de trabalho qualificado, ascensão social e realização enquanto pessoa.

No particular, o filósofo político norte-americano John Rawls, tematiza em que medida podem ser considerados meritórios os talentos naturais e as posições

<sup>1075</sup> HENRIQUES, R. **Raça e Gênero nos sistemas de ensino**: os limites das políticas universalistas na educação. Brasília: Unesco, 2002, p. 39-41. Nessa linha argumentativa, mencionam-se as contribuições de José Carvalho e Rita Segato, “[...] os alunos que pleitearem a entrada por ação afirmativa farão a mesma prova do vestibular e do PAS que os outros e terão que ser aprovados como qualquer candidato, alcançando a pontuação prevista para a aprovação. Deste modo não serão integrados candidatos desqualificados na universidade, pois o vestibular continuará sendo competitivo como sempre. A única diferença é que os candidatos que aspirarem a esse benefício identificar-se-ão como negros no ato da inscrição e, após corrigidas suas provas, serão classificados separadamente, sendo aprovados os melhores colocados dentre os classificados, até o preenchimento das vagas a eles destinadas”. CARVALHO, J.; SEGATO, R. L. O debate sobre as cotas para negros (as) na universidade. In: SILVA, C. **Ações Afirmativas em Educação**: Experiências Brasileiras. *Op.cit.*, p. 30.

<sup>1076</sup> CORDEIRO, M.J. Três anos de efetiva presença de negros e indígenas cotistas nas salas de aula da UEMS: primeiras análises. In: BRANDÃO, A.A. (Org.). **Cotas raciais no Brasil**: a primeira avaliação. Rio de Janeiro: DP&A, 2007. Coleção Políticas da Cor, p. 84.

<sup>1077</sup> Tal limitação ou restrição para ser considerada justificável, deve seguir critérios delineados com vistas a solução do conflito. KAUFMANN, R. F. M. **Ações Afirmativas à brasileira**: necessidade ou mito? *Op.cit.*, p. 231.

socialmente desfavoráveis. Segundo o autor “não merecemos nosso lugar na distribuição de dotes inatos, assim como não merecemos nosso lugar inicial de partida na sociedade.”<sup>1078</sup>

John Rawls evidencia que não parece correto entender que indivíduos com maiores dotes naturais “[...] tenham o direito a um esquema cooperativo que lhes possibilite obter ainda mais benefícios de maneira que não contribuam para as vantagens dos outros”.<sup>1079</sup>

O autor aduz ainda que também é problemática a questão de compreender o merecimento do caráter superior que possibilita o “esforço de cultivar nossas habilidades; pois, esse caráter depende em grande parte de circunstâncias familiares e sociais felizes no início da vida, às quais não podemos alegar que temos direito,”<sup>1080</sup>. Segundo John Rawls, a noção de mérito não se aplicaria em tais situações.<sup>1081</sup>

Por conseguinte, ao se mensurar as diferenças através da adoção do critério do mérito individual, há que se considerar que modo foi definido tal mérito, assim como, quais critérios foram considerados para sua determinação.

No tocante à dificuldade quanto ao delineamento do mérito, Calmon de Passos afirma que ao adotar-se a regra de atribuir a cada qual o que for devido “segundo suas obras, além da dificuldade de se definir a escala de valor capaz de medir estas obras, as mais diversificadas que seriam ainda estaríamos diante de um critério que não é moral, pois deixa de levar em conta a intenção e os sacrifícios realizados, considerando unicamente o resultado da ação”.<sup>1082</sup>

Dessa forma, o desempenho dos indivíduos somente gozará de legitimidade social, se encontrar-se inserido num âmbito igualitário, no qual, conforme aduz Livia Barbosa, a “igualdade funcione como uma moldura para os acontecimentos e proporcione as condições para que as pessoas sejam avaliadas exclusivamente pelas suas realizações”.<sup>1083</sup> Por conseguinte, igualdade e desempenho estão

<sup>1078</sup> RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. Tradução de: PISETTA, Almiro; ESTEVES, Lenita Maria Rímoli. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 111.

<sup>1079</sup> *Ibid.*

<sup>1080</sup> *Ibid.*

<sup>1081</sup> *Ibid.*, p. 112.

<sup>1082</sup> PASSOS, J. J. C. de. **Direito, poder, justiça e processo**: julgando os que nos julgam. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 61.

<sup>1083</sup> BARBOSA, L. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? **Revista do Serviço Público**, ano 47, v. 120, n. 3 (set.-dez), 1996, p. 24-25.

intimamente imbricados, sendo que a primeira é vista como condição necessária à legitimidade do segundo.<sup>1084</sup>

Nesse particular, evidencia-se que a objeção da vulneração do critério meritocrático encontra-se vinculada àquela objeção da diminuição do nível de excelência das universidades.<sup>1085</sup>

Assim como problematiza os modos de ingresso no ensino superior brasileiro, tendo em vista que considera as distorções produzidas pela adoção do exclusivismo do vestibular em uma sociedade desigual como a brasileira. Como já evidenciado em diversos estudos, os fatores decisivos à aprovação nessa modalidade de concurso não são necessariamente o mérito, mas o tempo livre para dedicação ao estudo. Portanto, em condições desiguais, uma competição como o vestibular reforça as desigualdades pré-existentes e socialmente construídas entre as parcelas da sociedade, fomentando o individualismo em detrimento da solidariedade social.

Conforme diversos estudos e pesquisas realizadas em diferentes universidades brasileiras constataram, tal assertiva não se mostra verdadeira, vez que não existe uma imputação necessária entre a nota de entrada do candidato cotista e o seu rendimento acadêmico como universitário.

Conforme evidenciado pela professora Maria José Alves Cordeiro em estudo realizado junto a Universidade do Mato Grosso do Sul, ao analisar o desempenho dos universitários cotistas em cursos de várias áreas de conhecimento, o vestibular não constitui parâmetro de avaliação do desempenho dos afrodescendentes na universidade, uma vez que, em cursos variados, os cotistas a despeito de terem ingressado com notas menores em relação às notas

---

<sup>1084</sup> BARBOSA, L. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? *Ibid.*

<sup>1085</sup> A pesquisa empreendida pelos professores André Brandão e Ludmila Gonçalves da Matta com universitários que ingressaram pelas cotas no ano de 2003 na Universidade Estadual do Norte Fluminense, concluiu “não há qualquer causalidade sociológica real e direta entre as notas obtidas pelos alunos no exame vestibular e as notas obtidas após os ingressos na universidade”, tendo em vista que “somente em cinco cursos o grupo com maior média de nota de entrada obteve a maior média de coeficiente de rendimento acumulado”. BRANDÃO, A. A.; MATTA, L.G. BRANDÃO, A.A.; MATTA, L.G. da. Avaliação da política de reserva de vagas na Universidade Estadual do Norte Fluminense: estudo dos alunos que ingr. *Op.cit.*, p. 76. O coeficiente de rendimento acumulado refere-se à soma das notas obtidas em todas as disciplinas divididas pelo número de créditos de todas as disciplinas. p. 49.

obtidas pelos não cotistas, demonstraram maior dedicação, comprometimento e rendimento nas disciplinas e atividades acadêmicas.<sup>1086</sup>

No mesmo sentido, evidenciaram as análises dos professores da Universidade Federal da Bahia, Delcele Mascarenhas Queiroz e Jocélio Teles dos Santos, realizadas no ano de 2005. A pesquisa demonstrou que em 32 dos 57 cursos analisados, ou seja, 56% dos cursos daquela universidade, os candidatos cotistas obtiveram coeficiente de rendimento melhor ou igual aos candidatos não-cotistas no intervalo entre 5,1 e 10,0. O mesmo se confirmou no tocante aos 11 dos 18 cursos de maior concorrência, 61% dos candidatos cotistas obtiveram coeficiente de rendimento melhor ou igual aos candidatos não-cotistas.<sup>1087</sup>

Os resultados dessas pesquisas e estudos infirmam o argumento que a política de cotas seria responsável em desqualificar o ensino universitário ao possibilitar o acesso de candidatos “despreparados” nas instituições de ensino superior.

Segundo enfatiza Joaquim Barbosa Gomes, as instituições educacionais que recebem recursos financeiros governamentais, estariam obrigadas a promover a integração e a diversidade étnico-cultural em seus programas, ou seja, estariam “compelidas a levar em conta, nos processos de seleção de alunos, fatores como raça e sexo, impedindo assim que a inércia e a suposta ‘neutralidade’ governamental contribuam para a perpetuação das desigualdades”.<sup>1088</sup>

Nesse diapasão, cabe indagar se a objeção da vulneração do critério do mérito não se encontra arrimada nas ideias da ética do trabalho e da exaltação a

<sup>1086</sup> CORDEIRO, M.J. de J. A. Três anos de efetiva presença de negros e indígenas cotistas nas salas de aula da UEMS: primeiras análises. In: BRANDÃO, A.A. (Org.). **Cotas raciais no Brasil: a primeira avaliação**. *Op.cit.*, p. 104.

<sup>1087</sup> QUEIROZ, D. M; SANTOS, J. T. dos. Sistema de cotas e desempenho de estudantes nos cursos da UFBA. In: BRANDÃO, A.A.(Org.). **Cotas raciais no Brasil**. *Op.cit.*, p. 130. A pesquisa indicou que nos cursos: Engenharia Civil, Engenharia de Minas, Geofísica e Química, a proporção de estudantes que obtiveram pontuação entre 7,6 e 10,0 é maior entre os cotistas. E, mesmo naqueles cursos em que se registra uma maior proporção de candidatos não-cotistas, como, por exemplo, Engenharia Elétrica, Ciência da Computação e Arquitetura, a presença de cotistas é significativa, e a diferença na proporção dos dois grupos é somente um ponto percentual em favor dos não-cotistas. No âmbito das Ciências Biológicas, os cursos de Licenciatura em Ciências Naturais, Ciências Biológicas, Fonoaudiologia, Agronomia, Enfermagem, a proporção de universitários com média de rendimento elevada é superior entre os ingressantes cotistas. Nas Ciências Humanas, os cursos de Direito e Psicologia apesar da proporção dos que têm médias de rendimento entre 7,6 e 10,0 pontos ser maior entre os não-cotistas, a proporção de cotistas dentro dessa média é considerável, representam quase dois terços. QUEIROZ, D. M; SANTOS, J. T. dos. Sistema de cotas e desempenho de estudantes nos cursos da UFBA. In: BRANDÃO, A.A.(Org.). **Cotas raciais no Brasil**. *Op.cit.*, p. 133-134.

<sup>1088</sup> GOMES, J. B. Ação Afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade. *Op.cit.*, p. 56.



mobilizações individuais fortemente disseminadas no contexto brasileiro, conforme já demonstrado na década de 1950, por Florestan Fernandes e Roger Bastide.<sup>1089</sup>

### 3.5.2.1 A meritocracia e a hegemonia da ideia de mérito

A contextualização do critério do mérito na contemporaneidade justifica-se à compreensão dos efeitos concretos do critério do mérito em sociedades desiguais, isto é, indaga-se, se o mesmo nelas funciona como um instrumento legítimo de outorga de posições ou como uma barreira socialmente seletiva para o acesso a posições, tendo em vista que, sustenta-se aqui, a hipótese de que, especialmente em sociedades desiguais, o critério do mérito funciona como instrumento de legitimação das desigualdades sociais e econômicas.

Para tanto, se buscará compreender a razão pela qual a problematização do critério do mérito permanece ausente do debate público instaurado acerca das ações afirmativas na modalidade objeto da presente pesquisa, investigando eventual liame entre referido critério e a ideologia dominante e, por conseguinte, seu eventual caráter hegemônico.

A análise aqui proposta distingue-se de muitas já realizadas sobre o mesmo objeto, haja vista que as mesmas via de regra tomam o critério ora problematizado como necessário, passando ao largo de uma investigação mais profunda sobre os aspectos perniciosos da aplicação do mesmo em sociedades marcadas por grande desigualdade.

A ausência de problematização do critério do mérito no debate acerca das ações afirmativas em questão, conduz ao questionamento de seu eventual caráter hegemônico, bem como às indagações acerca do papel de tal critério como legitimador ideológico de diferenças sociais e de sua atuação em um tal contexto como uma barreira socialmente seletiva, talvez uma discriminação negativa.

<sup>1089</sup> A partir da pergunta formulada pelos autores: “O que os negros devem ter ou fazer para ocupar os cargos que somente são concedidos aos brancos e para conseguir maiores oportunidades de acesso social e econômico?”, a resposta dada pela maioria dos entrevistados foi: “Estudar”. BATISDE, R; FLORESTAN, F. **Relações raciais entre negros e brancos em São Paulo**. São Paulo: Anhembi, 1955, p. 233 e ss. Nesse sentido, menciona-se a pesquisa realizada, pelo jornal, Folha de São Paulo e o Instituto Datafolha, em âmbito nacional, no ano de 1995, acerca do preconceito no Brasil. Na ocasião, perguntou-se ao entrevistado: “Na sua opinião, atualmente, se uma pessoa negra, jovem, trabalhar duro, provavelmente ela conseguirá melhorar de vida, apesar do preconceito que vai ter que enfrentar, ou, não importa o esforço que ela faça, dificilmente ela terá chances de melhorar de vida?” A resposta à afirmação se “a pessoa negra melhoraria de vida se trabalhasse duro”, foi dada por 82% dos brancos. VENTURI, G; TURRA, C. (Org.). **Racismo cordial**. Folha de São Paulo/Datafolha. A mais completa análise sobre o Preconceito de cor no Brasil. São Paulo: Ática, 1995, p. 72.

Pode-se afirmar que, hodiernamente, há um crescente interesse no fortalecimento da ideia de mérito como elemento legitimador das diferenças de posições, de *status* e econômicas. A afirmação generalizada traduzida na máxima “a cada qual segundo seu mérito” é especialmente encontrada nas teorizações de toda uma geração de pensadores norte-americanos, com vistas a depurar o princípio da igualdade de oportunidades.

### 3.5.1.2 O mérito e as suas significações

No presente item, procurar-se-á investigar as diferentes dimensões e aspectos do critério do mérito a partir de uma análise histórica, linguística, sociológica e político-jurídica, analisando suas origens modernas enquanto critério de outorga de posições sociais reputadas valiosas, contextualizando-o em suas origens por contraposição ao precedente regime de *status*. Em seguida, buscar-se-á historiá-lo até a contemporaneidade, detectando as alterações pelas quais tenha passado.

A expressão mérito<sup>1090</sup>, assim como seus derivados, meritocracia, merecimento, meritório, pode ser utilizada em múltiplos contextos e pode ser analisada a partir de diversos enfoques do conhecimento.

É possível encontrar estudos acerca da ideia de merecimento já nos escritos clássicos de Platão e de Aristóteles, assim como nas análises de Hobbes, Locke e Stuart Mill e posteriormente retomada por Henry Sidgwick, Michael Walzer e Wojciech Sadurski. A apreciação valorativa da ideia de merecimento aparece ora implícita ou explicitamente vinculada, principalmente, a concepção de justiça.

Por conseguinte, a ideia de mérito bem como a ideia de merecer (merecimento) guardava uma estreita relação com a noção de justiça, quando não aparecia diretamente derivada desta como se pode concluir da sentença antiga, vazia e conhecida, “justiça é dar a cada um, o que se merece” ou ainda, “justiça é dar a cada um, o que é seu”. Neste sentido, Amartya Sen ao buscar compreender a

<sup>1090</sup> A expressão mérito e merecimento encontram-se no centro do projeto republicano, idealizado sob o reino da liberdade, da integração nacional, da educação do povo, da defesa da cultura burguesa. DUBET, F. **Le déclin de l'institution**. Paris: Éditions du Seuil, 2002, p. 5.

relação entre mérito e justiça, enfatizou a falta de clareza dos termos relacionados com o mérito.<sup>1091</sup>

Tendo em vista tal complexidade, assim como a interdisciplinaridade do conceito,<sup>1092</sup> limitar-se-á aqui a um enfoque linguístico, sociológico, histórico e político-jurídico, com vistas a compreender a noção de mérito como parâmetro a ilustrar o ponto em comum dos aspectos filosóficos, sociológicos, jurídicos e políticos do fenômeno da exclusão.

Iniciar-se-á apresentando o sentido etimológico do termo mérito<sup>1093</sup> e, a partir dele, se buscará uma compreensão do significado da expressão meritocracia. A palavra mérito advém do latim *meritum* e designa tanto a ação que torna o homem digno de prêmio ou de castigo, quanto o resultado das boas ações que tornam um homem digno de apreço ou merecer de uma recompensa.<sup>1094</sup>

Com efeito, ora mérito aparece como uma ação realizada por um sujeito merecedor de um prêmio ou de um castigo como recompensa, ora como uma qualidade<sup>1095</sup>, uma característica específica da ação ou do sujeito. Nesse sentido, também carece de significado as ideias de “ter mérito” e “quem é digno de mérito”.<sup>1096</sup>

Portanto, a atribuição de sentido à palavra mérito variará conforme o contexto e as necessidades de argumentação. Conforme evidencia Kreimer, desde a Antiguidade, a ideia de mérito esteve vinculada ao significado de prática de boas

<sup>1091</sup> “The idea of meritocracy may have many virtues, but clarity in not one of them”. SEN, A. “Merit and Justice”. Apud ARROW, K., BOWLES, S., DURLAUF, S. **Meritocracy and Economic Inequality**. Princeton University Press, 2001, p. 5.

<sup>1092</sup> Walzer afirma que, o termo mérito é “tanto ilimitado quanto pluralista”. WALZER, M. **Esferas da Justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 28.

<sup>1093</sup> Quanto a expressões mérito, o Dicionário de Língua Espanhola da Real Academia Espanhola, em sua 21ª. edição indica a seguinte definição de mérito: “Mérito (Del lat., meritum.) m. Acción que hace al hombre digno de premio o de castigo. // 2. Resultado de las buenas obras que hacen digno de aprecio a un hombre”. O dicionário de língua inglesa de Oxford define tais expressões de modo semelhante, ou seja, algo ou alguém digno de prêmio ou recompensa, assim, *Desert* diz respeito ao que merece, o igualmente merecido, *Deserved*. Cf. THE OXFORD English Dictionary, vol. IX, “Merit”, Clarendon Press, Oxford, 1989, p.633-635.

<sup>1094</sup> Nota-se que, não há alusão a esforço, inteligência, valor, não havendo uma definição quanto ao conteúdo da expressão mérito.

<sup>1095</sup> Na maioria dos dicionários mérito e merecimento diz respeito à propriedade da ação ou do sujeito da ação. DICCIONARIO Moderno Larousse. Dir. Ramón García Pelayo y Gross, Barcelona: Voz Property, 1986, p. 317.

<sup>1096</sup> Walzer ensina que é merecedor também aquele que é passível de punição, castigo ou desprezo: “até os criminosos condenados devem ser capazes de reconhecer que receberam o que merecem”. WALZER, M. **Esferas da Justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade**. *Op.cit.*, p. 194-195. Por conseguinte, ter mérito remete a ser digno de recompensa, prêmio, estima, apreço, elogio. Ser merecedor refere-se àquele que possui um conjunto de habilidades intelectuais e morais reconhecidas e tudo empreende para se digno delas.

ações, situando-se assim na esfera ética. Tal sentido de ação ética, merecedora de recompensa, no entanto, não desaparece completamente na Modernidade.<sup>1097</sup>

Não obstante, pode-se afirmar que, gradativamente, a noção de mérito deixa de significar boas ações e passa a designar talento, esforço, inteligência, conhecimento, criatividade, habilidade para o trabalho, transforma-se em um postulado de emancipação defendido pelos iluministas, às concepções de direitos herdados e ao nepotismo.

A ética burguesa enfatizava a distribuição proporcional aos talentos de cada um, conforme a máxima recorrente do Iluminismo, “a cada um segundo seu mérito”<sup>1098</sup>, em oposição ao critério de distribuição da elite nobiliária baseada na herança, “a cada um segundo sua origem social”.<sup>1099</sup>

Michel Young, em 1958, cria a partir de um neologismo o termo meritocracia em sua obra “*The rise of the meritocracy*”. O autor inglês procura evidenciar que o governo calcado no mérito justifica novas formas de desigualdade social e exclusão.<sup>1100</sup>

Em oposição aos modelos oligárquicos e aristocráticos, o modelo meritocrático tornou-se o lema das modernas sociedades burguesas, fundado na concepção de um sistema político, social e econômico no qual os privilégios são alcançados através do mérito e o poder é exercido pelos mais competentes, talentosos e qualificados.<sup>1101</sup>

<sup>1097</sup> No século XVIII Adam Smith ainda partilhava da ideia de mérito como retribuição a uma ação ética. KREIMER, R. **História del Mérito**. Disponível em: <[http://www.academia.edu/3738487/Historia\\_del\\_merito\\_libro\\_](http://www.academia.edu/3738487/Historia_del_merito_libro_)>. Acesso em: 01 nov. 2013.

<sup>1098</sup> Denis Diderot argumentava a favor de uma distribuição correspondente à engenhosidade e ao talento de cada um. No mesmo sentido, Saint-Simon ao conclamar em 1802 em uma carta endereçada os cidadãos de Genebra a elegerem uma assembleia composta por indivíduos que dominassem a ciência, a arte e as indústrias, considerava estes, os únicos capazes de empreender uma política universal e pacífica. O filósofo defendia abertamente a ideia “a cada um segundo suas capacidades e segundo suas obras”. KREIMER, R. **História del Mérito**. *Ibid*.

<sup>1099</sup> O poder concentra-se nas mãos de uma pequena elite composta por indivíduos favorecidos por sua condição de origem.

<sup>1100</sup> Segundo denuncia Young, a sociedade inglesa deixou de ser regida por uma elite nobiliária justificada pelo critério hereditário e passou a ser governada por outra elite detentora do capital cerebral e justificada pelo mérito. YOUNG, M. **The rise of the meritocracy 1870-2033: An essay on education and society**. London: Thames and Hudson, 1958, p. 32-33.

<sup>1101</sup> Para Walzer o sistema meritocrático fruto do movimento revolucionário francês pode ser identificado com uma justa distribuição dos postos de trabalho, isto porque, baseia-se na suposição de que tais postos são ocupados pelos mais qualificados, com prerrogativas definidas e limitadas pelo que ele denominou “esferas da justiça”. Segundo o autor a substituição da aristocracia de nascimento por uma aristocracia de talento busca uma única finalidade, “um lugar para cada pessoa e cada pessoa em seu lugar”. WALZER, M. **Esferas da Justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade**. *Op.cit.*, p. 194.

Um dos principais argumentos aventados a favor do sistema meritocrático, fundamenta-se na ideia sob a qual governos meritocráticos são mais justos pois, ao contrário dos sistemas hierárquicos, baseados em distinções biológicas, culturais ou econômicas, primam pelas virtudes e pelos talentos revelados através da educação formal, ou seja, um sistema estritamente baseado nas qualidades individuais e na igualdade de oportunidade a todos.<sup>1102</sup>

Nesse diapasão, François Dubet ensina que a meritocracia, ao premiar os vitoriosos e desprezar os perdedores, acaba por um culminar em uma seleção e hierarquização social, por vezes cruel para um grande contingente de indivíduos, podendo culminar em uma “ditadura dos talentos”.<sup>1103</sup>

O professor Michel Young, ao tecer uma das críticas mais contundentes à meritocracia, reconhece que, atualmente, a democracia é apenas uma aspiração, posto que a sociedade é governada não mais por uma plutocracia ou uma aristocracia de nascimento, mas sim por uma meritocracia do talento. Ademais, ao preconizar a igualdade de oportunidades, as desigualdades sociais são reforçadas, pois a definição dos princípios de reconhecimento do mérito é dada pelos membros integrantes das camadas privilegiadas.<sup>1104</sup>

Conforme ensina Bourdieu, a classe dominante busca produzir uma “teodiceia de seu próprio privilégio,”<sup>1105</sup> com vistas a legitimar a ordem social que domina, bem como justificar o modo de produção e seus fundamentos através do que denomina “racismo da inteligência”. O racismo da inteligência constitui uma espécie de *sociodicée*<sup>1106</sup> da classe dominante, cujo poder se assenta na detenção de títulos acadêmicos, garantidores de uma suposta inteligência.<sup>1107</sup>

<sup>1102</sup> Em uma sociedade aberta e competitiva, para que a coesão social permaneça é necessário superar a frustração advinda do fracasso, para tanto, é imprescindível, antes de tudo, que os indivíduos reconheçam como justas e iguais as regras da competição e sejam persuadidos de que os privilégios conquistados por cada um traduzem as suas diferenças de mérito e de talento.

<sup>1103</sup> DUBET, F. **O que é uma escola justa?** A escola das oportunidades. Tradução: VALLE, Ione Ribeiro. São Paulo: Cortez, 2008, p. 7.

<sup>1104</sup> Através de processos de classificação, seleção e avaliação, que, teoricamente visam promover os mais aptos aos variados níveis de hierarquia institucional, legitimando o domínio de uma elite bem-nascida. YOUNG, M. **The rise of the meritocracy 1870-2033: An essay on education and society.** *Op.cit.*, p. 143.

<sup>1105</sup> BOURDIEU, P. **L'inégalité des chances.** La mobilité sociale dans les sociétés industrielles. Paris: Colin, 1973, p 103 e p. 377.

<sup>1106</sup> Segundo Bourdieu, o racismo de inteligência constitui uma espécie de *sociodicée*, isto é, uma justificação da ordem social estabelecida.

<sup>1107</sup> A classificação escolar é uma classificação eufemizada, naturalizada, uma classificação social que já sofreu uma censura, isto é, uma alquimia, uma transmutação que tende a transformar as diferenças de classe em diferenças de inteligência, de dom. BOURDIEU, P. **L'inégalité des chances.** La mobilité sociale dans les sociétés industrielles. *Op.cit.*, p. 388-389.

Assim, a tão comemorada igualdade de oportunidades, induz desigualdades de situações bem concretas, tanto no campo escolar quanto na seara profissional, justificando desigualdades e estratificação social. Como ensina Anyon, crer na meritocracia “provida de racionalidade e de sentido científicos, significa tornar-se tolerante diante das desigualdades, afinal, todos tiveram sua oportunidade, mas somente os melhores souberam aproveitá-la”.<sup>1108</sup>

A ideologia do sistema meritocrático exerce um papel essencial na reprodução social, posto que, por um lado, os grupos dominantes que perduram no poder, impõem a meritocracia como modelo de interpretação e justificativa da realidade. Por outro lado, os dominados tendem a aceitar sua situação e à “desvalorização de si”.<sup>1109</sup>

A ideologia meritocrática tem progredido em todas as sociedades contemporâneas, no que concerne à ênfase na valorização em aspectos pessoais, a qual constitui um esquema de referência que possibilita a uma minoria acumular todos os bens sociais reputados valiosos, ou seja, o poder, a riqueza, o prestígio profissional e pessoal, a ocupação qualificada e o bem-estar.<sup>1110</sup>

Com efeito, o que hoje se entende por meritocracia, ou seja, a posição social, não se alcançada por “acidentes” de origem, senão mediante a demonstração do mérito por parte dos indivíduos em virtude de seus talentos e capacidades, acompanhou o surgimento do Estado Moderno, aparecendo naquele contexto como uma grande transformação.

Não obstante, hodiernamente, a meritocracia parece se firmar como pedra angular das democracias liberais ocidentais como um modelo que justifica e legitima as diferenças sociais, através da radicalização da ideia de ausência das diferenças

<sup>1108</sup> ANYON, J. L'origine sociale des élèves et le programme caché des activités scolaires (1997). En J.-C. Forquin (Org.). Les sociologues de l'éducation américain et britanniques; présentation et choix des textes (p. 225-253). Paris/Bruxelles: De Boeck Université/INRP, 1980. Nesse sentido ainda, Duru-Bellat aduz que, a ideia de mérito contém um sentido de “verniz moral” aventado para legitimar as desigualdades e a estratificação social. DURU-BELLAT, M. **L'inflation scolaire; les désillusions de la méritocratie**. Paris: La République des Idées/Seuil. 2006, p. 100.

<sup>1109</sup> O autor ensina que os dominados encontram dificuldades para encontrar uma interpretação alternativa de sua situação. DURU-BELLAT, M. **L'inflation scolaire; les désillusions de la méritocratie**. *Ibid.*, p. 228-229.

<sup>1110</sup> Segundo Delors, atualmente as sociedades contemporâneas vivenciam uma autêntica “tentação meritocrática” voltada a valorizar somente formas de aspiração cada vez mais pessoais. Tal tentação guarda profunda contradição com as aspirações à justiça social e à igualdade. DELORS apud BOLTANSKI, L; CHIAPELLO, É. **Le nouvel esprit du capitalisme**. Paris: Gallimard, 1999, p. 696.

substanciais de início, ou seja, o reconhecimento formal da igualdade a partir do mérito individual.<sup>1111</sup>

### 3.5.1.3 A meritocracia escolar: a igualdade de posição e a igualdade de mérito

Conforme ensina Passeron, desde o final do século XIX predomina na França a apologia à meritocracia escolar, dispondo de pleno reconhecimento simbólico e social<sup>1112</sup>, “a escola republicana mantém um papel capital em termos de legitimação das desigualdades sociais, ou seja, sua função ideológica (latente) tem primazia sobre sua função instrumental (manifesta)”.<sup>1113</sup>

Sabemos que a escolha da igualdade de oportunidades sempre foi limitada e que, nas sociedades mais desenvolvidas, até a década de 1960, o nascimento continuava a pesar consideravelmente na orientação escolar dos alunos nos sistemas divididos em várias escolas: a escola do povo, a escola das classes médias, a escola da burguesia, as escolas profissionais, as da cidade, as do campo, as da Igreja, as do Estado. E isso ainda ocorre na maioria dos países em desenvolvimento.<sup>1114</sup>

Por inspiração dos ideais iluministas, as sociedades contemporâneas vislumbram na metafísica do mérito um instrumento de promoção de justiça social. Nesse contexto, o desempenho escolar dispõe de uma confiança incomensurável e quase inabalável, passando despercebida às ingerências que podem ter as demais relações sociais no âmbito escolar.

Com efeito, o ambiente escolar busca articular, inicialmente, princípios contraditórios, apregoando a confiança no desenvolvimento e no progresso, no qual ele se inscreve numa tradição pedagógica que tem por finalidade uma socialização estável, oportunizando ofertas escolares a públicos relativamente homogêneos, entretanto, claramente cindidos.

Portanto, ao buscar “conciliar dois princípios fundamentais, de um lado, o da igualdade entre os indivíduos; do outro, o da divisão do trabalho necessário a todas

<sup>1111</sup> Concepção que aparece como fundamento do paradigma constitucional de igualdade fruto da evolução das primeiras Declarações de Direito.

<sup>1112</sup> PASSERON, J. C. **Le raisonnement sociologique**: L'espace non-poppérien du raisonnement naturel. Paris: Nathan, 1991, p. 91.

<sup>1113</sup> DURU-BELLAT, M.; ZANTEN, A. H. (1992). **Sociologie de l'école**. Paris: Armand Colin, 1992, p. 78.

<sup>1114</sup> PASSERON, J. C. **Le raisonnement sociologique**: L'espace non-poppérien du raisonnement naturel. *Op.cit.*, p. 91.

as sociedades modernas”,<sup>1115</sup> resta claro o imbricamento entre a constituição das modernas democracias, o princípio da igualdade de oportunidades e a valorização do mérito<sup>1116</sup>.

François Dubet evidencia ainda que a alquimia resultante da combinação destas duas concepções de justiça social, subjaz no coração de uma filosofia democrática e liberal, que busca oferecer a cada um sob o marco de uma lei e de um contrato comuns, o direito de viver sua vida como bem preferir.<sup>1117</sup>

Não obstante a escolha por uma concepção de justiça social não se encontra dispensada de eleger uma ordem de prioridades, pois, em matéria de programas e políticas sociais, dar preferência a uma em detrimento da outra, não acarreta as mesmas consequências.<sup>1118</sup>

Assim, a igualdade de posições refere-se ao conjunto de posições ocupadas por indivíduos, sejam homens ou mulheres, brancos ou negros. Esta representação de justiça social busca reduzir as disparidades das condições de vida, do acesso

<sup>1115</sup> DUBET, F. **O que é uma escola justa?** *Op.cit.*, p. 19.

<sup>1116</sup> Tal relação é evidenciada pelo sociólogo francês François Dubet em sua obra: o que é uma escola justa? O autor procura desvelar a lógica do sistema capitalista que reduz a igualdade a uma neutralidade fictícia, que busca omitir os possíveis elementos geradores da desigualdade mediante a prática compulsória da meritocracia. Nesse sentido Dubet afirma que, “existem atualmente duas principais concepções de justiça social: igualdade de posições e igualdade de oportunidades. Sua ambição é idêntica: ambas procuram reduzir a tensão fundamental que existe nas sociedades democráticas entre a afirmação da igualdade de todos os indivíduos e as desigualdades sociais nascidas da contradição e da concorrência de interesses conflitantes. Em ambos os casos, se trata de reduzir algumas inequidades, ou torná-las, senão justas ao menos, aceitáveis. No entanto, essas duas concepções diferem profundamente e se enfrentam, além do antagonismo muitas vezes dissimulado pela generosidade dos princípios que inspiram pelo vocabulário impreciso que se expressam”. (tradução livre). “*Existen en la actualidad dos grandes concepciones de la justicia social: la igualdad de posiciones o lugares y la igualdad de oportunidades. Su ambición es idéntica: las dos buscan reducir la tensión fundamental que existe en las sociedades democráticas entre la afirmación de la igualdad de todos los individuos y las inequidades sociales nacidas de las tradiciones y de la competencia de los intereses en pugna. En ambos casos se trata de reducir algunas inequidades, para volverlas si no justas, al menos aceptables. Y sin embargo, esas dos concepciones difieren profundamente y se enfrentan, más allá de que ese antagonismo sea a menudo disimulado por la generosidad de los principios que las inspiran y por la imprecisión del vocabulario en que se expresan*”. Cf. DUBET, F. **Repensar la justicia social**: contra el mito de la igualdad de oportunidades. Tradução: GRIECO Y BAVIO, Alfredo. 1. ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2011, p. 09. Dubet ensina que *a priori*, não é possível escolher entre estes dois modelos de justiça social, pois como já evidenciou Rawls e todos os que lhe precederam uma sociedade democrática verdadeiramente justa deve combinar a igualdade fundamental de todos os seus membros e as ‘justas inequidades’ oriundas de uma competência meritocrática e equitativa. p. 11.

<sup>1117</sup> *Ibid.*

<sup>1118</sup> Dubet dá o seguinte exemplo, “não dá no mesmo apostar no aumento dos baixos salários e nas melhorias das condições de vida nos bairros pobres que propiciar as crianças desses bairros as mesmas oportunidades que os outros de acenderem à elite em função do mérito. (Tradução livre). “*No es lo mismo apostar al aumento de los bajos salarios y a las mejoras de las condiciones de vida en los barrios populares que procurar que los niños de esos barrios tengan las mismas oportunidades que los otros de acceder a la elite en función de su mérito*”. DUBET, F. **Repensar la justicia social**: contra el mito de la igualdad de oportunidades. *Op.cit.*, p. 11.



aos serviços, que estão vinculados as diferentes posições sociais que ocupam os indivíduos, altamente díspares em termos de idade, de qualificação, de talentos. Isto é, procura fazer com que as distintas posições sociais presentes na estrutura social estejam mais próximas entre si.<sup>1119</sup>

A segunda concepção de justiça social, defendida de forma majoritária hoje em dia, centra-se na igualdade de oportunidades, a qual consiste em oferecer a todos a possibilidade de ocupar as melhores posições em razão do princípio meritocrático.<sup>1120</sup>

No particular, o professor Dubet elucida que a “igualdade meritocrática das oportunidades” permanece como a figura central da justiça escolar, encarada como o único recurso capaz de produzir desigualdades justas, pois, se as pessoas são fundamentalmente iguais, apenas o mérito pode legitimar as diferenças de prestígio, de poder, de remuneração.<sup>1121</sup>

O mérito se expressa, portanto, pela performance escolar, que se torna sua dimensão essencial e constitui-se na alavanca da meritocracia. À academia é atribuída a responsabilidade de revelar os capazes e talentosos, e, assim, justificar, as diferenciações, como demonstraram os estudos de Bourdieu e Passeron<sup>1122</sup>, desempenhando uma competência que acaba por legitimar toda a hierarquia social e econômica.

Os autores evidenciam que, “o herdeiro dos privilégios burgueses deve apelar hoje para a certificação escolar que atesta simultaneamente seus dons e

<sup>1119</sup> Ao explicar a igualdade de posições, Dubet elucida que esta concepção de justiça social, diz respeito à aproximação das condições de trabalho entre operários e executivos; da aproximação das condições de trabalho entre homens e mulheres, do que prometer aos filhos dos operários e as mulheres que terão as mesmas oportunidades de se tornarem executivos ou uma paridade de acesso aos empregos dominados atualmente por homens. *Ibid.*, p. 10.

<sup>1120</sup> A igualdade de posições “procura mais reduzir a desigualdade entre as diferentes posições sociais que combater as discriminações que interferem no resultado final dos indivíduos, considerados iguais em ponto de partida, ocupando posições hierarquizadas. Neste caso, as desigualdades são justas, já que todas as posições estão abertas a todos”. (Tradução livre). “*quiere menos reducir la inequidad entre las diferentes posiciones sociales que luchar contra las discriminaciones que perturbarían una competencia al término de la cual los individuos, iguales en el punto de partida, ocuparían posiciones jerarquizadas. En este caso, las inequidades son justas, ya que todas las posiciones están abiertas a todos*”. *Ibid.*

<sup>1121</sup> DUBET, F. **O que é uma escola justa?** A escola das oportunidades. *Op.cit.* p. 6-7. Acrescenta ainda Dubet, “a igualdade meritocrática das oportunidades permanece a figura cardinal da justiça escolar. Ela designa o modelo de justiça, permitindo a cada um concorrer numa mesma competição sem que as desigualdades da riqueza e do nascimento determinem diretamente suas oportunidades de sucesso e de acesso a qualificações escolares relativamente raras”. p. 11.

<sup>1122</sup> BOURDIEU, P; PASSERON, **A reprodução**: elementos para uma teoria do sistema de ensino. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

méritos”<sup>1123</sup>. Todavia, a meritocracia escolar se confronta, há muito tempo, com uma grande contradição, isto é, o acadêmico capaz e talentoso impedido de prosseguir seus estudos devido aos obstáculos sociais e econômicos.<sup>1124</sup>

Por conseguinte, o princípio da igualdade de oportunidades, que tem por objetivo não apenas a promoção na escala social, mas permitir que cada indivíduo possa frutificar suas habilidades, não estaria, portanto, cumprindo sua finalidade. O postulado da igualdade de oportunidades se inscreve no imperativo da educação universal e gratuita e embasa o dogma de que todo desenvolvimento da escolarização é justo, bom e eficaz.<sup>1125</sup>

Os alunos são colocados no centro de uma contradição fundamental: todos eles são considerados fundamentalmente iguais por estarem todos engajados numa série de provas cuja finalidade é torná-los desiguais. [...] Assim, o aluno que fracassa aparece como o responsável pelo seu próprio fracasso e, ao mesmo tempo, sua igualdade fundamental é preservada, pois tudo se passa como se ele tivesse decidido ‘livremente’ sobre suas *performances* escolares trabalhando mais ou menos.<sup>1126</sup>

Na universidade, a contradição entre o postulado da igualdade de todos os alunos e a necessidade de torná-los desiguais, passa despercebida posto que qualquer possível questionamento quanto à compatibilidade entre esses dois fatores são colocados, como afirma Dubet, “para fora do santuário escolar: ou é culpa do capitalismo ou das desigualdades naturais dos alunos”.<sup>1127</sup>

<sup>1123</sup> Os professores afirmam que tendo em vista os herdeiros dos privilégios burgueses, não podendo mais invocar o direito de sangue – “que sua classe historicamente recusou à aristocracia – nem os direitos da natureza, arma outrora dirigida contra a distinção nobiliárquica, nem as virtudes ascéticas que permitiam aos empreendedores da primeira geração justificar seu sucesso através de seu mérito”. BOURDIEU, P; PASSERON, A **reprodução**: elementos para uma teoria do sistema de ensino. *Op.cit.*, p. 218.

<sup>1124</sup> FORQUIN, J. (Org.). **Sociologia da educação, dez anos de pesquisa**. Petrópolis: Vozes, 1995, p. 81.

<sup>1125</sup> DURU-BELLAT, M. **L’inflation scolaire; les désillusions de la méritocratie**. *Op.cit.*, p. 10.

<sup>1126</sup> DUBET, F. **O que é uma escola justa**. *Op.cit.*, p. 40-41.

<sup>1127</sup> DUBET, F. **Le déclin de l’institution**. Paris: Éditions du Seuil. 2002, p. 49. No que diz respeito à igualdade de acesso a escola republicana, François Dubet esclarece que “*la creación de la escuela laica, gratuita y obligatoria hacia finales del siglo XIX fue un progreso real en materia de igualdad de posiciones, ya que esta escuela ofrece a todos los niños la posibilidad de compartir la misma cultura, la misma lengua y los mismos valores. La igualdad escolar presupuso la convicción de que la escuela debía ofrecer un bien común, algo que todos los ciudadanos pudieran compartir, a fin de formar una nación en tiempos en que la Iglesia ya no ofrecía ese vínculo sino que, antes bien, era manifiestamente hostil a la República. Pero, además de este bien común, la escuela republicana necesitaba preparar a cada uno para un puesto laboral o profesional que le era asignado en el orden social: los niños de pueblos rurales y los de la burguesía, las niñas y los niños no frecuentarían la misma escuela*”. DUBET, F. **Repensar la justicia social**. *Op.cit.*, p. 23.

Assim, a ideia circunscreve-se a conquistar a igualdade de oportunidade de acesso aos bens escolares, e assim estão removidos os obstáculos ao bom desempenho escolar e, conseqüentemente, ao êxito profissional, a despeito dos modelos pedagógicos que inspiram as estruturas escolares, oscilarem entre a recompensa e o castigo – vistos como estímulos – tornam-se instrumentos de avaliação e classificação. Portanto, indicadores dos que são os melhores e capazes e quem são os “menos dotados e não mais os desfavorecidos por sua origem social”.<sup>1128</sup>

Conforme Bourdieu afirma, esse “meritocratismo do êxito escolar ou da competência científica justifica os veredictos escolares e suas conseqüências sociais”.<sup>1129</sup> Nesse contexto, é imprescindível que dominados e dominantes acreditem na legitimidade meritocrática posto que, desde o início da escolarização, as diferenças de desempenho e rendimento são justificadas por fatores estritamente vinculados aos dons e talentos individuais<sup>1130</sup>.

Nesse passo destaca-se que a tarefa de se delinear modelos mais poliárquicos à justiça escolar esbarra, segundo Dubet, numa dificuldade empírica engendrada pelo princípio da igualdade de oportunidades, uma vez que esse modelo nunca foi totalmente realizado pois, é praticamente impossível neutralizar o

<sup>1128</sup> Cf. BOURDIEU, P.; PASSERON, J.-C. (1964). *Les héritiers; les étudiants et la culture*. Paris: Éditions de Minuit, p. 103. No particular Dubet evidencia ainda que “essa concepção de escola republicana nunca foi questionada pelo movimento operário, que acreditava que a educação é um valor em si e que todos dela se beneficiam. Na verdade, esta escola não é apenas igual à medida que cria unidade e garante que todos os alunos, incluindo os desfavorecidos, adquiram uma bagagem mínima de conhecimento. Isto é como reassegura as posições: oferece a todos a dignidade escolar que cada membro da sociedade tem direito. Isso explica porque a essência do esforço público tenha-se dedicado tanto tempo ao ensino fundamental. (Tradução livre). “Esta concepción de la escuela republicana no ha sido jamás cuestionada por el movimiento obrero, que consideraba que la educación es un valor “en sí” y que todos debemos beneficiarnos de ella. De hecho, esta escuela no es igualitaria más que en la medida en que ella genera unidad y garantiza que todos los alumnos, incluidos los menos favorecidos, adquieran un bagaje mínimo de conocimientos. Es así como reasegura las posiciones: ofrece a todos la dignidad escolar a la que cada miembro de la sociedad tiene derecho. Esto explica que lo esencial del esfuerzo público se haya consagrado durante tanto tiempo a la enseñanza elemental”. Esta concepção de igualdade de posições contribuiu para que a escola francesa fosse caracterizada por um forte centralismo e uniformidade. DUBET, F. **Repensar la justicia social**: contra el mito de la igualdad de oportunidades. *Op.cit.*, p. 24.

<sup>1129</sup> BOURDIEU, P. **La noblesse d'État**: grandes écoles et esprit de corps. Paris: Éditions de Minuit. 1989, p. 480.

<sup>1130</sup> O papel da escola é transmitir os saberes intrinsecamente legítimos, através de professores intrinsecamente competentes e realizar, a partir dessa estrutura, uma seleção intrinsecamente meritocrática, ou seja, estabelecer, assim, a “aliança meritocrática” entre os grupos altamente dotados de capital cultural e a docência. Cf. DURU-BELLAT, M.; ZANTEN, A. H. **Sociologie de l'école**. *Op.cit.*, p. 77.

sistema escolar dos efeitos decorrentes das desigualdades sociais em suas múltiplas dimensões.<sup>1131</sup>

Assim, a proposta do sociólogo francês circunscreve-se a questionar a ideia do mérito e seu impacto na trajetória escolar e social dos indivíduos, a partir da ampliação do postulado da igualdade de oportunidades<sup>1132</sup>. Procura evidenciar as contradições do mérito como expressão de um sistema escolar consubstanciado no princípio da igualdade de oportunidades, de maneira paradoxal, “aceita” e coloca em xeque o mérito:

Não se pode ignorar que as provações do mérito, mesmo justas, são de uma grande crueldade para os que fracassam, principalmente quando esse fracasso é necessário ao funcionamento do mérito e da igualdade das oportunidades. Entretanto, seria muito difícil imaginar um princípio de justiça escolar alternativo à igualdade meritocrática e tão forte quanto ela.<sup>1133</sup>

Portanto, a análise proposta pelo autor não nega o princípio da igualdade de oportunidades, mas procura desenvolver uma aproximação mais concreta e ampliada do princípio em questão.<sup>1134</sup>

<sup>1131</sup> DUBET, F. **O que é uma escola justa**. *Op.cit.*, p. 11

<sup>1132</sup> No que se refere a eleição por uma modelo de justiça social, Dubet afirma que “a escolha se impõe mais fortemente, porque esses dois modelos de justiça social não são meros diagramas teóricos. Na verdade, envolvem diferentes movimentos sociais, que por sua vez favorecem grupos e interesses diferentes entre si. Não mobilizam os mesmos atores e nem põe em jogo os mesmos interesses. Não ajo da mesma forma, se eu luto para melhorar a minha posição, se eu faço para aumentar minhas chances de sair dela. No primeiro caso, o ator está definido por seu trabalho, sua função, sua utilidade, mesmo para fins de exploração. No segundo caso, está definido por sua identidade, a sua natureza e pelas eventuais discriminações sofridas como uma mulher, um desempregado, um filho de imigrantes, etc. É claro, que essas duas maneiras de definir e mobilizar o espaço público são legítimas, no entanto, não pode ser confundidas e, há muito, debatemos sobre a escolha de qual atitude deve ser prioridade. A sociedade não é vista e não atua da mesma maneira conforme se incline à igualdade de posições ou à igualdade de oportunidades.”. (Tradução livre). “*La elección se impone con más fuerza porque estos dos modelos de justicia social no son meros diagramas teóricos. En los hechos, son enarbolados por movimientos sociales diferentes, que a su vez privilegian a grupos y a intereses diferentes entre sí. No movilizan a los mismos actores ni ponen en juego los mismos intereses. No obro de la misma manera si lucho para mejorar mi posición que si lo hago para incrementar mis oportunidades de salir de ella. En el primer caso, el actor está definido por su trabajo, su función, su utilidad, incluso por su explotación. En el segundo caso, está definido por su identidad, por su naturaleza y por las discriminaciones eventuales que sufra en tanto mujer, desempleado, hijo de inmigrantes, etc. Desde luego, esas dos maneras de definirse y de movilizarse en el espacio público son legítimas; sin embargo, no pueden ser confundidas y, allí también, tornamos a elegir la actitud que debe ser prioritaria. Una sociedad no se percibe y no actúa de la misma manera según se incline por la igualdad de posiciones o por la igualdad de oportunidades*”. DUBET, F. **Repensar la justicia social**. *Op.cit.*, p. 12.

<sup>1133</sup> DUBET, F. **O que é uma escola justa?** *Op.cit.*, p. 47.

<sup>1134</sup> Três dos quatro capítulos do ensaio, O que é uma escola justa? O autor dedica à temática o capítulo II intitulado – “A igualdade distributiva das oportunidades”; o capítulo III – “A igualdades social das oportunidades”; e o último capítulo da obra intitulado – “A igualdade individual das oportunidades”.

François Dubet sublinha que o modelo de escola elitista republicana repousa sobre uma concepção particular de justiça escolar pois, se a “nação” não devia se privar dos melhores talentos oriundos das camadas populares, não procurou dotá-los das mesmas oportunidades de bom êxito. Este modelo de escola associa uma relativa delimitação das posições sociais à segurança de poder conservar a própria posição.<sup>1135</sup>

Nesse particular, Charles Tilly, ao formular algumas questões acerca do acesso desigual ao conhecimento científico, procura apresentar como o controle sobre a produção, distribuição e acesso pelos indivíduos a esse conhecimento pode influenciar em seu bem-estar. Para o autor, o acesso ao conhecimento científico envolve as temáticas da ação, da identidade e da liberdade em três aspectos distintos, são eles:

Em primeiro lugar, a produção e a distribuição de conhecimento científico dependem de agentes informados que, de forma quase inevitável, reservam o conhecimento para vantagem própria e de seus financiadores. Em segundo lugar, o controle sobre o conhecimento científico se organiza em torno de fronteiras definidoras de identidade, que dividem, de um lado, os que têm direitos a esse conhecimento e, de outro, os que carecem de tais direitos. Em terceiro lugar, a superação das barreiras entre os beneficiários e as vítimas do acesso desigual exige, normalmente, a ação heroica de advogados e autoridades políticas.<sup>1136</sup>

Portanto, como assevera Amartya Sen, a pobreza refere-se à privação de capacidades, ou seja, uma forma de não-liberdade<sup>1137</sup>. Se o acesso ao conhecimento científico é encarado como uma forma de liberdade, então a reserva desse conhecimento constitui-se uma limitação à liberdade.<sup>1138</sup> A desigualdade material é resultado do controle desigual dos recursos que produzem valores<sup>1139</sup>.

<sup>1135</sup> DUBET, F. **Repensar la justicia social**. *Op.cit.*, p. 24.

<sup>1136</sup> TILLY, Charles. O acesso desigual ao conhecimento científico. Tradução: MASSELLA, Alexandre. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, v. 18, n. 2, nov, 2006, p. 48.

<sup>1137</sup> SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: MOTTA, Laura Teixeira. Revisão Téc.: MENDES, Ricardo Doninell. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 18.

<sup>1138</sup> Tal circunstância fornece um preocupante questionamento: como a liberdade de um produz a falta de liberdade do outro.

<sup>1139</sup> TILLY, C. O acesso desigual ao conhecimento científico. *Op.cit.*, p.51. Conforme indica Charles Tilly, “a desigualdade categórica duradoura refere-se a diferenças nas vantagens organizadas por gênero, raça, nacionalidade, etnia, religião, comunidade e outros sistemas classificatórios similares. Ela ocorre quando as transações através de uma fronteira categórica (por exemplo, masculino- feminino): (a) gera regularmente vantagens líquidas a pessoas em um dos lados da fronteira e (b) reproduzem a fronteira. Embora a forma e o grau da desigualdade categórica variem dramaticamente conforme o tempo e o lugar, toda população humana de grandes dimensões manteve sistemas substanciais de desigualdade categórica”, p. 35.

A exploração e a reserva de oportunidade constituem barreiras cruciais<sup>1140</sup>, portanto, torna-se imprescindível à compreensão da desigualdade a especificação dos recursos indutores de valor sobre os quais operam a reserva de oportunidades.<sup>1141</sup>

As temáticas vinculadas ao acesso desigual ao conhecimento científico e o controle desigual sobre sua produção ou distribuição revelam-se importantes, não somente em razão do seu valor intrínseco, mas também porque sua distribuição desigual induz outros tipos de desigualdades.<sup>1142</sup>

O conhecimento possibilita vantagens de ordem política, financeira e existencial aos que o detêm. Além disso, permite aos seus detentores que reproduzam as relações e as instituições que dão supedâneo às vantagens de que desfrutam.<sup>1143</sup> Assim, os produtores e distribuidores do conhecimento científico têm interesse em reservá-lo e explorar seu uso.<sup>1144</sup>

Conforme Tilly afirma, os membros das instituições de ensino superior ocupam atualmente uma posição ambivalente em relação ao acesso e controle desigual ao conhecimento. Por um lado, as instituições de ensino superior são

<sup>1140</sup> A exploração e a reserva de oportunidade são mecanismos geradores de desigualdade, conforme ensina Charles Tilly. O primeiro mecanismo gerador de desigualdade por ele denominado exploração, ocorre quando os indivíduos que controlam um determinado recurso arregimentam o esforço de outros indivíduos com vistas a produção de um valor por meio desse recurso, contudo, excluem os demais do valor total acrescentado por seus esforços. A reserva de oportunidades consiste em limitar o acesso de um recurso produtor de valor aos indivíduos pertencentes a um grupo. Esses dois mecanismos geradores de desigualdades envolvem pares de categorias desiguais, masculino-feminino, branco-negro, consistentes em relações assimétricas através de uma fronteira socialmente reconhecida e envolvem redes interpessoais, estes pares categóricos ressurgem em diversas situações, gerando a exclusão desigual de cada conjunto de recursos controlados pela outra, por exemplo, nos guetos urbanos norte-americanos, é muito comum que os comerciantes imigrantes obtenham lucros vendendo principalmente aos negros, entretanto, nunca se integram à comunidade negra. TILLY, C. O acesso desigual ao conhecimento científico. *Ibid.*, p. 50-51.

<sup>1141</sup> Charles Tilly aponta os principais recursos geradores de desigualdade ao longo dos últimos cinco mil anos de História: os meios de coerção (armas, encarceramento e exercício da violência especializada); o trabalho especializado ou coordenado de maneira eficaz; os animais (domesticados ou para o trabalho); a terra incluindo os seus recursos naturais; instituições que mantêm o comprometimento (seitas religiosas; sistemas de parentescos; redes patronos-clientes); a maquinaria; o capital financeiro; informação e os meios encarregados por sua disseminação e o conhecimento técnico-científico, especialmente, o capaz de produzir bem ou mal-estar humanos. *Ibid.*, p. 53.

<sup>1142</sup> TILLY, C. O acesso desigual ao conhecimento científico. *Ibid.*, p. 56. O autor acrescenta que, as desigualdades assim produzidas tornam-se mais duradouras e eficazes quando os beneficiários do excedente gerado pela exploração e/ou reserva de oportunidade empregam parte desse excedente para reproduzir, as fronteiras que os separam das categorias excluídas da população; e as relações desiguais através das fronteiras. p. 52.

<sup>1143</sup> *Ibid.*, p. 56.

<sup>1144</sup> Tilly aduz que, apesar da retórica acadêmica em contrário, existem mais incentivos para a não disseminação do conhecimento por parte dos produtores e distribuidores de conhecimento do que para sua disseminação. TILLY, C. O acesso desigual ao conhecimento científico. *Ibid.*, p. 58.

especializadas na produção, transformação e disseminação do conhecimento. Por outro lado, prevalecem nas instituições acadêmicas os incentivos à reserva do conhecimento.<sup>1145</sup>

François Dubet observa que as duas concepções de justiça social são válidas, tanto a igualdade de posição quanto a igualdade de mérito são desejáveis, “temos todas as razões para querer viver em uma sociedade que seja ora relativamente igualitária ora relativamente meritocrática”.<sup>1146</sup>

No entanto, a princípio, não há como optar somente por um modelo em detrimento do outro, complementa o filósofo francês pois, na esteira da teoria de John Rawls e de todos os outros que lhe seguiram, uma genuína sociedade democrática justa deve conjugar a igualdade fundamental de todos e as “justas iniquidades” oriundas da competência meritocrática e equitativa.<sup>1147</sup>

Porém, não se afigura indistinto em matéria de programas e políticas sociais, o fato de preferirmos às vezes a igualdade de posições ou a igualdade de oportunidades. Portanto, não nos dispensa de elencarmos uma ordem de prioridades.<sup>1148</sup>

François Dubet considera, que em uma sociedade na qual subsiste a escassez dos bens e oportunidades torna-se imprescindível fixarem-se prioridades eis que, o argumento segundo o qual todos devem agir conforme seus ideais sucumbem aos imperativos da ação política. E, acrescenta ainda, se não queremos nos contentar com palavras, estamos obrigados a elegermos a via que parece mais justa e eficaz.

<sup>1145</sup> Os especialistas preferem comunicar-se com especialistas de sua comunidade; quando uma determinada área do conhecimento gera recursos monetários, os produtores ganham ao restringir a disseminação desse conhecimento através de patentes, marcas registradas, licenças. O professor Richard Posner ao analisar o debate contemporâneo acerca da propriedade intelectual discute quanto à proteção dos resultados comercialmente valiosos devem receber. POSNER, R. Intellectual Property: The Law and Economics Approach. **Journal of Economic Perspectives**, 2005, p. 57-74.

<sup>1146</sup> “Temos todas as razões para querer viver em uma sociedade que seja relativamente igualitária e relativamente meritocrática”. “*Tenemos todas las razones para querer vivir en una sociedad que sea a la vez relativamente igualitaria y relativamente meritocrática*”. (Tradução livre). DUBET, F. **Repensar la justicia social**. *Op.cit.*, p. 11.

<sup>1147</sup> Dubet ensina que esta ideia a qual procura oportunizar a cada um o direito de viver sua vida como aprouver sobre uma lei e um contrato comum, subjaz no coração da filosofia liberal-democrática. DUBET, F. **Repensar la justicia social**. *Ibid.*

<sup>1148</sup> Dubet apresenta o seguinte exemplo, com vistas a elucidar esta ideia, não é o mesmo obter para as minorias étnico-raciais, uma representação no parlamento ou na mídia, que transformar os empregos que ocupam na administração pública, com vistas a torná-los mais rentáveis ou menos penosos. Pode-se abolir uma posição social injusta, ou pode-se permitir que os indivíduos escapem dela, mas sem submetê-la a juízo. DUBET, F. **Repensar la justicia social**. *Ibid.*, p.12.

### 3.5.2 O REFORÇO E A ACENTUAÇÃO DA DISCRIMINAÇÃO

Uma das objeções constantemente apresentada pelos opositores da política de cotas, vincula-se ao eventual reforço ou acentuação da discriminação por parte de outras parcelas da sociedade. Os argumentos utilizados para justificar tais efeitos negativos, indesejados ou perversos questionam se tais instrumentos, ao invés de favorecer alterações culturais e de caráter psicopedagógico não acarretariam efeitos estigmatizantes ao público-alvo beneficiado.

Assim, a ação afirmativa, na modalidade de política de cotas, ao invés de favorecer a promoção da parcela em posição social assimétrica ou minimizar as causas da assimetria, eventualmente, poderia reforçar a discriminação. Portanto, a sustentação desses efeitos entra em colisão direta com a objeção que afirma decorrer da implementação desse tratamento diferenciado em estudo os efeitos indesejados ou negativos.<sup>1149</sup>

Primeiramente, consigna-se que não apenas a política de cotas pode acarretar alguns efeitos indesejados, mas toda e qualquer modalidade de ação afirmativa decorrente das variadas reações em face da mesma por parte da sociedade.<sup>1150</sup>

Ademais, qualquer mudança no que se refere a critérios distributivos de bens e recursos visando favorecer uma situação justificada será problemática, vez que, geralmente, contraria demandas anteriormente encaradas como legítimas. Logo, resistências existirão em face das novas demandas.

Por conseguinte, se qualquer medida material for considerada como motivadora de vulnerabilidades específicas como, por exemplo, a discriminação racial, nenhuma medida material poderá ser mais aceita, preservando-se desse modo, o *status quo*, ou seja, à consolidação de novas maneiras de discriminação e não simplesmente a continuidade de discriminações passadas.<sup>1151</sup>

De todo modo, evidencia-se aqui o quanto se revela imprescindível a conscientização da sociedade acerca das motivações e circunstâncias que justificam

---

<sup>1149</sup> KAUFMANN, R. F. M. **Ações Afirmativas à brasileira: necessidade ou mito?** *Ibid.*, p. 231; GOMES, J. B. B. **Ação Afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade.** O Direito como Instrumento de transformação social. A experiência dos EUA. *Op.cit.*, p. 98-99.

<sup>1150</sup> Conforme ensina Claude Bartolone, *apud* CALVÊS, G. Les politiques de discrimination positive. **Problèmes politiques et sociaux.** *Op.cit.*, p. 20.

<sup>1151</sup> Neste sentido, IKAWA, D. **Ações Afirmativas em Universidades.** Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008, p. 208.



a adoção das medidas corretivas reparadoras e as finalidades que com elas se pretendem, com vistas a minimizar as eventuais resistências à sua implementação.

Importante ressaltar que as políticas de cotas não se voltam apenas à superação de um quadro de vulnerabilidade passada, mas também a vulnerabilidade oriunda de discriminação no presente, atuando como instrumento *inibidor* de discriminações no contexto atual.

Ao contrário do que normalmente se coloca no debate público, a problemática da discriminação racial não se restringe somente a resquícios de uma cultura escravocrata do passado, encontra-se também inserida na estrutura social brasileira vigente.

Diversos estudos e pesquisas evidenciaram que a discriminação no Brasil pode assumir variadas formas, independentemente das ações afirmativas ou da política de cotas em específico. No particular, revelam os estudos sobre o aumento geral dos anos de estudo, sem que ocorra uma diminuição da desigualdade entre negros e brancos no Brasil e as pesquisas acerca da discriminação presente nas pré-escolas brasileiras.<sup>1152</sup>

Com efeito, pode-se afirmar que o conflito encontra-se não nas medidas inclusivas, mas na própria discriminação que tais instrumentos visam combater. Assim, a diferença entre a discriminação já existente e as medidas inclusivas é que naquela a mensagem se traduz em mera consolidação da discriminação, enquanto nas medidas inclusivas a finalidade é promover a igualdade e conceder benefícios que poderão superar o círculo discriminatório.<sup>1153</sup>

Nesse sentido, a política de cotas parece favorecer, ao longo do tempo, a minoração de quadros de discriminação, mediante a inclusão de indivíduos pertencentes a parcelas vulneráveis em parcela “elitizadas” ou em posições socialmente privilegiadas, por exemplo, universidades, favorecendo o convívio e o

---

<sup>1152</sup> A pesquisa da professora Eliana Cavalleiro acerca da discriminação na pré-escola realizada numa escola municipal de educação infantil, localizada na região central da cidade de São Paulo, revelou dentre outros aspectos relevantes, que o tratamento diferenciado em relação às crianças negras além de assumir uma forma explícita, também ocorre de maneira velada, como ficou evidenciado, por exemplo, na atitude das professoras que costumavam elogiar tanto o trabalho quanto a criança branca, enquanto elogiavam apenas o trabalho da criança negra, bem como, se verificou que as professoras pareciam manter um contato mais afetivo com as crianças de cor branca. A professora utilizou na pesquisa, a técnica da entrevista aplicada a crianças de idade entre 4 a 6 anos e seus familiares, aos funcionários e professores da escola, assim como, a técnica da observação da prática pedagógica nessa escola durante oito meses. CAVALLEIRO, E. **Do silêncio do lar ao silêncio escolar**. São Paulo: Contexto, 2000, p. 72; p. 75.

<sup>1153</sup> Nesse sentido, IKAWA, D. **Ações Afirmativas em Universidades**. *Op.cit.*, p. 212.

contato diário entre aqueles e estes, revelando-se, dessa feita, como um elemento de redução de preconceitos e discriminação.<sup>1154</sup>

Assim, se revela expediente importante, no que diz respeito aos efeitos indesejados a que se fez referência anteriormente. Por um lado, é possível que a implementação de política de cotas seja acompanhada de contestações pelas parcelas que se julgam prejudicadas pelas mesmas. Por outro lado, a inclusão dos afrodescendentes pode vir a constituir fator de efetiva transformação cultural, psicológica e pedagógica em relação à sociedade, combatendo o preconceito e a discriminação.<sup>1155</sup>

Conforme afirma a professora Cidinha da Silva, a ação afirmativa desempenha um efeito pedagógico e político considerável, tendo em vista que evidencia o problema da desigualdade e necessidade da adoção de uma ação concreta que vise garantir os direitos à educação, à qualificação profissional e ao trabalho aos indivíduos em situação de vulnerabilidade.<sup>1156</sup>

Nesse particular, acrescenta-se que somente medidas de caráter repressivo sejam elas penais ou civis, revelam-se por vezes insuficientes à erradicação da mentalidade e do comportamento preconceituosos e discriminatórios. Por conseguinte, as políticas afirmativas permitem reformulações culturais, na medida em que possibilitam aos afrodescendentes participarem de modo mais equânime no acesso às posições e aos bens socialmente valorizados.<sup>1157</sup>

Ademais, o acesso à educação superior pelos afrodescendentes pode consistir numa oportunidade ímpar com vistas à reafirmação de seu valor social e reduzir a discriminação e o preconceito ainda persistentes do período escravocrata.<sup>1158</sup>

Nesse passo, Petrônio Domingues menciona os resultados da pesquisa considerada mais abrangente no que se refere à questão do preconceito racial no Brasil, realizada pelo Instituto DataFolha, no ano de 1995, a qual revelou que 80,3%

<sup>1154</sup> RABAT, M. N. Princípio da Igualdade, ação afirmativa e democracia racial. **Cadernos Aslegis**, v. 4, set.-dez., 2000, p. 34.

<sup>1155</sup> Cf. SILVA, C. **Ações Afirmativas em Educação**: Experiências Brasileiras. *Op.cit.*, p. 22.

<sup>1156</sup> SILVA, C. **Ações Afirmativas em Educação**: Experiências Brasileiras. *Ibid.*, p. 22.

<sup>1157</sup> SISS, A. **Afro-Brasileiros, Cotas e Ação Afirmativa**: razões históricas. *Op.cit.*, p. 121.

<sup>1158</sup> MENEZES, P. L. de. A Ação Afirmativa (Affirmative Action) no Direito Norte-Americano. *Op.cit.*, p. 37-39.

dos negros e 69,5% dos brancos que recebem até dez salários mínimos mostraram-se favoráveis a adoção da política de cotas.<sup>1159</sup>

Em 2006, foi realizada uma nova pesquisa ocorrendo resultados semelhantes aos da pesquisa anterior. Foi constatado que 65% de um total de 6.264 pessoas entrevistadas mostraram-se favoráveis a reserva de vagas nas universidades públicas para afrodescendentes.<sup>1160</sup>

Portanto, as cotas raciais podem constituir instrumentos de eliminação eficaz dos efeitos persistentes do passado escravocrata, sejam eles de ordem cultural – discriminação e preconceito, sejam eles de cunho econômico – acesso a recursos socialmente valiosos como a educação superior.<sup>1161</sup>

Uma das objeções também presentes no contexto de eficácia da política de cotas vincula-se ao reforço do estigma social ou racial dos beneficiários das cotas e ao recrudescimento da discriminação através do aumento das ações violentas, produzindo efeitos diametralmente opostos aos pretendidos.<sup>1162</sup> Tais reações fundam-se na ideia da igualdade formal, informada pelo princípio *color blindness*<sup>1163</sup>, assim como na aparente subversão do critério do mérito.

Cabe indagar se tais ações e manifestações violentas atribuídas às cotas, não são decorrência de uma discriminação estrutural<sup>1164</sup> ou sistemática persistente, vez que, mesmo antes da implementação das cotas raciais, já havia uma ligação significativa, entre discriminação e violência, constituindo esta uma radicalização

<sup>1159</sup> A pergunta formulada aos entrevistados era a seguinte: Diante da discriminação passada e presente contra os negros, têm pessoas que defendem a ideia de que a única maneira de garantir a igualdade racial é reservar uma parte das vagas nas universidades e dos empregos nas empresas para a população negra, você concorda ou discorda com essa reserva de vagas de estudo e trabalho para os negros. DOMINGUES, P. **Uma história não contada**. *Op.cit.*, p.160.

<sup>1160</sup> DOMINGUES, P. Uma história não contada. *Id.*

<sup>1161</sup> Cf. DOMINGUES, P. **Uma história não contada**. *Ibid.*, p. 39. Cf. RIBEIRO, G. L. O mestiço no armário e o Triângulo Negro no Atlântico. Para um multiculturalismo híbrido. In: STEIL, C. A. (Org.). **Cotas raciais na Universidade**. *Op.cit.*, p. 72.

<sup>1162</sup> Mencionam-se os eventos e manifestações racistas ocorridos durante a implantação da política de cotas raciais para acesso à educação superior em Brasília, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Também as decisões da Justiça Federal Catarinense, quando determinou a suspensão do programa afirmativo da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, em sede de liminar, geraram imensa discussão e polêmica.

<sup>1163</sup> Princípio da “cegueira à cor”.

<sup>1164</sup> Menciona-se como exemplo de discriminação estrutural o caso 12.0001, referente à discriminação racial, levado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Ver em PIOVESAN, F.; IKAWA, D. A violência doméstica contra a mulher e a proteção dos direitos humanos. In: **Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**. Direitos Humanos no cotidiano jurídico. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, 2004, p. 67-68. SANTOS, H. **Ações Afirmativas para valorização da população negra**. Parcerias Estratégicas. *Op.cit.*, p. 43-44.

daquela. Assim, é necessário questionar se tais eventos não tem o condão de provocar o afloramento de uma mentalidade discriminatória já pré-existente.<sup>1165</sup>

Nesse sentido, o cientista social Anthony Marx evidencia que a discriminação no Brasil guarda peculiaridades em relação à discriminação existente nos Estados Unidos e na África do Sul. No período pós-abolição, o Estado brasileiro evitou a “discriminação legal e incentivou a unidade entre os brasileiros de todas as cores. [...] Desejavam submergir o conflito racial potencial no mito da democracia racial e na imagem de nação includente e do Estado corporativista”.<sup>1166</sup>

Conforme argumenta Daniela Ikawa, o motivo da violência pode estar mais vinculado ao próprio preconceito, reforçado pelo apego aos privilégios e às hierarquias convencionais ou morais, mantidos no decorrer da história de maneira articulada ou inarticulada em favor de certas parcelas e menos ligada às políticas afirmativas.<sup>1167</sup> Sabe-se que, conforme demonstrou inúmeras pesquisas realizadas por diversos autores brasileiros e estrangeiros, existe discriminação em função da raça e da cor no Brasil.<sup>1168</sup>

Assim, nessa linha de pensamento, afirma Petrônio Domingues que um “racismo dissimulado, mascarado, velado, porém extremamente eficiente”.<sup>1169</sup> já se faz presente no contexto brasileiro, independentemente das cotas raciais. Não obstante, se a política de cotas contribui para que o conflito das relações raciais se evidencie, também representa um primeiro passo com vistas a sua superação definitiva.<sup>1170</sup>

Conforme lições do professor Antônio Sérgio Alfredo Guimarães, evitar o debate ou a discussão do racismo mostra-se ainda um assunto considerado tabu no

<sup>1165</sup> IKAWA, D. **Ações Afirmativas em Universidades**. *Op.cit.*, p. 214. Nessa questão, parece ser bastante esclarecedor o número de negros mortos em conflito com a polícia do Rio de Janeiro entre 1993 e 1996, 70,2% eram negros (pretos ou pardos) em contrapartida dos 29,8% brancos. No Brasil, a percentagem de homicídios de jovens negros (pretos e pardos) é 65,3% maior ao da parcela branca, sendo que nos Estados do Distrito Federal, Paraíba e Pernambuco, o número registrado é de 300% superior. WASELFISZ, J. J. **Mapa da violência IV: os jovens do Brasil: juventude, violência e cidadania**. Brasília: Edições Futura, UNESCO, 2004, p. 56.

<sup>1166</sup> MARX, A. A construção da raça e o Estado-nação. **Estudos afro-asiáticos**, n. 29, mar. 1996, p. 23.

<sup>1167</sup> IKAWA, D. **Ações Afirmativas em Universidades**. *Op.cit.*, p. 217.

<sup>1168</sup> Segundo evidencia SANTOS em nota de rodapé: DIEESE, 1999; DIEESE/IFL-CIO/INSPIR, 1999; CARVALHO e SEGATO, 2002; FERNANDES, 1978 e 1972; GUIMARÃES, 2002, 1999 e 1998; HASENBALG, 1996 e 1979; HENRIQUES, 2001; SILVA E HASENBALG, 1992; SOARES, 2000; TURRA e VENTURI, 1995. SANTOS, A. S. **Ação afirmativa e mérito individual**. *Op.cit.*, p. 101.

<sup>1169</sup> DOMINGUES, P. **Uma história não contada**. *Op.cit.*, p. 160.

<sup>1170</sup> DOMINGUES, P. **Uma história não contada**. *Ibid.*

país, sendo que o silêncio é o melhor subterfúgio à problematização dos conflitos raciais no Brasil.<sup>1171</sup>

Nesse sentido, Santana e Tavares evidenciam a relevância da divulgação acerca das regras que orientam o processo seletivo e o sistema de cotas destinadas ao ensino superior, visando tentar se superar ou minorar as resistências no ambiente social e acadêmico.<sup>1172</sup>

Leda de Oliveira Pinho corrobora tal entendimento sublinhando que será de pouca valia a política pública que a despeito de ser bem concebida, necessária e eficaz, se a parcela da população sobre a qual ela vai incidir não puder compreendê-la ou aceitá-la.<sup>1173</sup>

Faz-se necessário o esclarecimento de todos os potenciais afetados pela política de cotas, especialmente, dos candidatos não cotistas, acerca da conscientização da natureza corretiva do instrumento, tendo em vista as violações econômicas e culturais experimentadas pelos afrodescendentes, tanto no passado escravocrata, quanto na sociedade atual.<sup>1174</sup>

Ademais, a imposição de uma política compensatória ou corretiva que subverta ou relativize, ainda que temporariamente, o valor da igualdade formal e a ideia de mérito, revela-se problemática e, por conseguinte, a realização de campanhas de informação e de conscientização a respeito das finalidades e das formas de implantação dos programas afirmativos, pode reforçar a melhor aceitação de tais medidas.<sup>1175</sup>

<sup>1171</sup> GUIMARÃES, apud SANTOS, A.S. **Ação afirmativa e mérito individual**. *Op.cit.*, p. 112. Nessa linha, dado que o racismo é um assunto extremamente complexo e controverso, menciona-se a título exemplificativo a conclusão de uma das perguntas feitas pelo pesquisador Sales Augusto dos Santos aos alunos da pós-graduação da Universidade de Brasília, em 2002: “os negros são discriminados racialmente no Brasil”? A resposta a esta indagação foi afirmativa, 87,2% dos pós-graduandos, afirmaram que os negros são discriminados racialmente no Brasil. Esta porcentagem de 87,2% que concordou com a proposição que os negros são discriminados no país, encontra semelhança com a porcentagem da população brasileira, 89%, que concordou que a sociedade brasileira é racista, conforme indicou a pesquisa do Datafolha, mencionada por Turra e Venturi. GUIMARÃES, A. S. A. A desigualdade que anula a desigualdade. Notas sobre a ação afirmativa no Brasil. Apud SANTOS, A. S. **Ação afirmativa e mérito individual**. In: SANTOS, R. E.; LOBATO, F. (Orgs.). **Ações Afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais**. *Op.cit.*, p. 238.

<sup>1172</sup> SANTANA, M. de M.; TAVARES, M. das G.M. Um olhar histórico avaliativo sobre o Programa de Ações Afirmativas da UFAL. In: BRANDÃO, A.A. (Org.). **Cotas Raciais no Brasil: a primeira avaliação**. *Op.cit.*, p.248; p. 249.

<sup>1173</sup> PINHO, L. de O. **Princípio da Igualdade: investigação na perspectiva de gênero**. *Op.cit.*, p. 126-127.

<sup>1174</sup> GOMES, J. B. **O debate constitucional sobre as ações afirmativas**. *Op.cit.*, p. 23.

<sup>1175</sup> SISS, A. **Afro-Brasileiros, Cotas e Ação Afirmativa: razões históricas**. *Op.cit.*, p. 166.

O simples reconhecimento da necessidade de se conviver numa em uma sociedade plural e diversificada, dificilmente culminará em transformação de valores e atitudes discriminatórias, se não se fizer acompanhar de políticas de respeito ao “diferente”, tanto no âmbito da universidade ou mesmo no interior da sociedade como um todo.<sup>1176</sup>

Por fim, enfatiza-se que apesar de alguns efeitos indesejados que poderão vir a ocorrer, a política afirmativa aqui em apreço, não deve ser extirpada enquanto se justificar sua permanência, devendo ao contrário, ser aperfeiçoada com outras políticas e medidas tendentes a limitar os efeitos perversos e reforçar a eficácia social das medidas.<sup>1177</sup>

### 3.5.3 AS VANTAGENS DA POLÍTICA DE COTAS SERIAM AUFERIDAS PELOS INDIVÍDUOS MAIS FAVORECIDOS DA PARCELA BENEFICIADA

A objeção aponta para a tendência da política de cotas em beneficiar, principalmente, os indivíduos mais favorecidos das parcelas menos favorecidas. O economista norte-americano Thomas Sowell, em sua obra “Ações Afirmativas ao redor do mundo: estudo empírico”, apresenta essa objeção às ações afirmativas implementadas na Índia.

Segundo o autor, a parcela tida em maior desvantagem social, denominada de “intocáveis”, corresponde a 16% da população. Todavia, têm que concorrer com outras “classes em desvantagem”, correspondente a 52% da população indiana em ações afirmativas destinadas a admissão em universidades.<sup>1178</sup>

Alfredo Guimarães evidencia que, no Brasil, as políticas afirmativas de viés racial devem alcançar principalmente os afrodescendentes de classe média.<sup>1179</sup>

No particular, Daniela Ikawa assevera que as ações afirmativas constituem posições redistributivas intermediárias, tendo em vista a densificação da dignidade humana, no que se refere ao direito à redistribuição por cotas raciais em universidades, conhece restrições impostas pelos princípios meritocrático e da autonomia. Portanto, seria cabível restringir os beneficiários do direito à

<sup>1176</sup> *Id.*

<sup>1177</sup> CALVÈS, G. Les politiques de discrimination positive. **Problèmes politiques et sociaux**. *Op.cit.*, p. 21.

<sup>1178</sup> Tal problemática já ensejou demandas pelas chamadas subcotas, voltadas a grupos mais vulneráveis dentre os mais vulneráveis. SOWELL, T. **Ação Afirmativa ao redor do mundo: estudo empírico**. *Op.cit.*, p.30-34.

<sup>1179</sup> GUIMARÃES, A. S. **A. Racismo e anti-racismo no Brasil**. *Op.cit.*, p. 187-188.

redistribuição por cotas apenas àquelas parcelas que preencherem os requisitos estabelecidos pela Constituição.<sup>1180</sup>

#### 3.5.4 VIOLAÇÃO A DIREITOS DE INDIVÍDUOS NÃO PERTENCENTES À PARCELA BENEFICIADA PELA AÇÃO AFIRMATIVA

Conforme ensina Daniela Ikawa, a objeção de que as ações afirmativas, especialmente, a política de cotas violam direitos, deve ser compreendida a partir de uma perspectiva de grupo, tendo em vista que a discriminação “estigmatizante” foi construída a partir da ideia de pertencimento a um grupo racial e, portanto, para serem mais eficazes, tais medidas devem levar em consideração essa discriminação.

Além disso, a própria Constituição da República, aduz a autora, estabelece um princípio de igualdade material que exige esses resultados mais eficazes, assim como, as cotas e as metas, somadas a sistemas de pontuação, consistem nas políticas mais adequadas a dar vazão a esse princípio, no que diz respeito, também, ao tipo de exame de ingresso adotado no ensino superior brasileiro, ou seja, o vestibular.

A fundamentação em um direito de ingresso em universidades, baseado na comparação entre grupos raciais, é menos aceita socialmente do que a constituição de um direito de ingresso fundado na comparação entre indivíduos, haja vista, este último aproximar-se do princípio da universalidade material, eis que, todos os candidatos devem ser igualmente considerados levando-se em conta a totalidade dos seus atributos no processo admissional.<sup>1181</sup>

Segundo assevera Ikawa a Constituição da República oferece uma fundamentação aos direitos baseados na comparação entre grupos, vez que, ao abarcar o conceito de ser humano contextualizado, reconheceu ao menos três

<sup>1180</sup> IKAWA, D. **Ações Afirmativas em Universidades**. *Op.cit.*, p. 202-203.

<sup>1181</sup> Frisa-se que, nos Estados Unidos prevalece o apoio a processos seletivos baseados na comparação entre indivíduos, em detrimento a não baseada na comparação entre grupos. Nesse sentido, pode-se notar uma resistência implícita no que tange à comparação entre grupos no caso *Regents of the University of California v. Bakke*, que inclusive resultou na declaração de inconstitucionalidade da política de cotas em universidades. *Regents of the University of California v. Bakke* (438 U.S. 265, 1978). É preciso mencionar que, a admissão em geral em universidades americanas foi sempre guiada pela regra da individualidade, leva-se em consideração, além do critério da nota em exames, mesmo antes da instauração das ações afirmativas, outros fatores, a saber, a origem geográfica, talento esportivo, musical, dentre outros fatores.

fundamentações com referência aos direitos pautados na comparação entre grupos, a saber: o princípio da igualdade material e a primazia prescritiva do indivíduo; a relevância dos grupos raciais e a possível configuração de liames mais fortes entre indivíduo e sociedade.

A comparação entre grupos deve ser considerada na definição da política de cotas, em decorrência da história e do contexto sobre os quais a discriminação racial foi delineada. Se o mecanismo de inferiorização baseava-se na comparação entre grupos ou na comparação entre indivíduos pelo pertencimento a essas parcelas, tal comparação deve ser igualmente utilizada, com vistas a reverter o processo e a superar a dinâmica do estigma.

O argumento contrário à instituição das cotas raciais é por vezes fundado ainda na inexistência de liames voluntários na composição dos grupos raciais, quer dizer, os grupos seriam formados não pela escolha individual em se vincular, mas pelo mero pertencimento a uma “raça”.

Assim, restaria uma incerteza no tocante à derivação de direitos fundados em interesses comuns capazes de gerar direitos individuais. Antônio Guimarães tematiza a problemática a partir da corrente individualista ou contratualista, que considera juridicamente relevantes somente àquelas associações formadas voluntariamente por indivíduos com interesses individuais semelhantes. As teorias contratualistas sublinham o apego à vontade individual, à prevalência do indivíduo sobre a comunidade e às ideias preestabelecidas de bem.

Contudo, o delineamento de grupos raciais pode ser articulado de modo não restrito à perspectiva contratualista. Por conseguinte, a partir de uma autoclassificação articulada individual ou intersubjetiva e de uma classificação pelo outro, isto é, o outro, um indivíduo, o Estado ou a sociedade. Na primeira hipótese, a um pertencimento de cunho voluntário se aproximando do ideal contratualista. Na segunda hipótese, indica-se uma composição inarticulada de grupos raciais, simultaneamente, a um processo de captação das “hierarquias morais convencionais” no decorrer da história.

Tais processos de formação de grupos raciais podem ocorrer, como se mencionou, simultaneamente, não obstante parecem ter surgido no início em momentos diferentes. Primeiramente, nota-se uma formação de grupos impositiva baseada não somente no fenótipo, mas essencialmente na caracterização desse fenótipo como moral ou socialmente relevante, por meio de uma história de



discriminações que inferiorizavam os negros. Portanto, um processo inarticulado de pertença a grupo oriundo de imposição social, normalmente, de modo velado, como no caso brasileiro.<sup>1182</sup>

Posteriormente, a formação do grupo racial, como reação à discriminação negativa e numa formação impositiva de grupos raciais, passou a se pautar numa vontade<sup>1183</sup> articulada de associação, com vistas à realização de interesses comuns, como a superação de um dano ou a afirmação da diversidade.

A comparação entre grupos depende ainda do reconhecimento de vínculos considerados fortes entre o indivíduo e a comunidade, ou seja, de vínculos de solidariedade. Para Ikawa, a Constituição da República de 1988, ao reconhecer em seus objetivos a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, assim como ao adotar regras explícitas de combate ao racismo, ações afirmativas voltadas à inclusão de mulheres e portadores de necessidades especiais, reconheceu a relevância jurídica de grupos formados articulada e inarticuladamente.

Há o fortalecimento da percepção do indivíduo como inserido em grupo como pertencente a parcelas sociais, enfatizando o reconhecimento de direitos baseados na comparação entre grupos e, especialmente, para o reconhecimento do direito à redistribuição econômica e moral baseada na comparação entre grupos.

Nesse passo, cabe mencionar que, no Brasil, a despeito de haver uma resistência constitucional a direitos baseados no grupo, a pertença a grupos raciais por vezes encontra restrições sociais devido ao mito da democracia racial.

A política, em geral, adotada para admissões em universidades brasileiras, é diversa da política norte-americana, como visto, no item 4.1.1 do presente capítulo não se considera no Brasil a individualidade, ao contrário, procura-se utilizar ao máximo critérios abstratos e objetivos baseados exclusivamente em provas. No Brasil, o critério da nota ou pontuação antes da implementação da política de cotas raciais nas universidades, era praticamente o único critério levado em consideração.

---

<sup>1182</sup> Segundo leciona Daniela Ikawa o reconhecimento da relevância jurídica de grupos formados de modo articulado ou inarticulado pela Constituição Brasileira dá-se por força dos artigos 5º., inciso XLII, 7º. Inciso, XX e 37, inciso VIII, dentre outros. IKAWA, D. **Ações Afirmativas em Universidades**. *Op.cit.*, p. 223.

<sup>1183</sup> Um querer que se vincula a articulações morais mais profundas. No sentido de Charles Taylor, avaliações de segundo ordem ou avaliações sobre avaliações. TAYLOR, Charles *apud* IKAWA, D. *Ibid.*, p. 224.

Assim, pode-se afirmar que o direito baseado na comparação entre grupos encontra guarida no sistema constitucional brasileiro, bem como no sistema de admissão no ensino superior adotado no país.

Uma das críticas ainda comumente apresentadas, diz respeito à violação aos direitos individuais pela política de cotas de membros que não seriam diretamente responsáveis pela discriminação ou que não teriam se beneficiado pela discriminação.

Primeiramente, a possível resposta a essa crítica passa pela análise de algumas considerações: a questão da responsabilidade direta, a questão da responsabilidade indireta e a existência ou inexistência de direitos individuais a ser utilizados no acesso as universidades.

No que pertine à primeira questão, que trata da responsabilização direta, cabe esclarecer que ela se vincula diretamente ao argumento de que não há compensação por discriminação passada – como as ocorridas na época da escravidão – afastando-se, portanto, qualquer forma de compensação coletiva.

Todavia, não se deve olvidar que a discriminação racial continua no presente em novas formas de estruturação do social, não tendo desaparecido. Segundo afirma Jessé de Souza, a discriminação presente é atual, ativa e se pauta na “redefinição moderna do negro como inapto a qualquer atividade produtiva”.<sup>1184</sup>

Existe, conforme já demonstrado no capítulo 1, uma discriminação racial forte na atualidade, a qual se manifesta em estruturas sociais desiguais e restritivas de direitos de indivíduos afrodescendentes. Por conseguinte, embora não se trate de responsabilidade direta, pode-se admitir uma responsabilidade indireta, resultado de uma discriminação por vezes inarticulada e inconsciente, entretanto, eficaz na restrição de direitos.

Portanto, passa-se nesse momento, ao segundo ponto atinente a responsabilidade indireta. A discriminação ocorrida historicamente nos âmbitos institucionais e sociais foi responsável por consolidar hierarquias morais de desvalor à imagem do afrodescendente, como ainda privilegiou o branco, trazendo benefícios

---

<sup>1184</sup> SOUZA, J. (Não) reconhecimento e subcidadania, ou o que é “ser gente”? **Lua Nova– Revista de Cultura e Política**, n. 59, p. 58.

indiretos a esse<sup>1185</sup>. Tratam-se dos prejuízos aos afrodescendentes, cujo acesso aos bens, recursos e oportunidades, lhes foi em grande medida, obstado.<sup>1186</sup>

Não cabe, portanto, restringir os instrumentos ou medidas promocionais e inclusivas aos casos em que seja configurada apenas a culpa individual. Tampouco aos instrumentos tendentes a obrigações de não fazer, tendo em vista à concretização da expansão igualitária da autonomia.

Por fim, consigna-se que, o critério consistente na pontuação prepondera no sistema brasileiro de admissão nas universidades, a reserva de vagas, revela-se em critério adequado. O debate sobre a justiça dos critérios de admissão adotados é de suma relevância, já tendo sido analisado em tópico precedente, a necessidade de relativização do critério do mérito puro. Desse modo, pode-se afirmar que não há um direito individual absoluto dos não selecionados caso não houvesse as cotas, a ter somente o mérito considerado na seleção de vagas ao ensino superior.

### 3.5.5 A SUPOSTA IDENTIFICAÇÃO ENTRE DISCRIMINAÇÃO ECONÔMICA E DISCRIMINAÇÃO RACIAL NO BRASIL

Outra objeção feita à política de cotas raciais refere-se à possível identidade entre o problema racial e o econômico, não se justificando a adoção de ação afirmativa de cunho racial.

Tal argumento baseia-se na ideia de democracia racial, consolidada no início do século XX, que se perpetuou mediante o deslocamento do problema da desigualdade racial para o âmbito econômico. Como assevera Guimarães, “a invisibilidade da discriminação racial no Brasil se deve ao fato de que os brasileiros, em geral, atribuem, à discriminação de classe a destituição material a que são relegados os negros”.<sup>1187</sup>

<sup>1185</sup> Segundo Edward Telles, metade das desigualdades de renda nas áreas urbanas pode ser atribuída à desigualdade na educação e no acesso ao ensino superior. Além disso, aduz o autor, a mobilidade social dos afrodescendentes é menor em relação à mobilidade social dos brancos na sociedade de classes. TELLES, E. E. **Racismo à brasileira: uma nova perspectiva sociológica**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003, p. 212-217.

<sup>1186</sup> Ikawa esclarece que se trata não apenas de uma responsabilidade por resultados, mas de uma responsabilidade coletiva resultado de uma estrutura hierárquica moral fundada na raça que, de modo articulado ou não, consciente ou não, inferioriza o negro. A autora acrescenta que, a responsabilidade indireta pode ser por ação e por omissão. IKAWA, D. **Ações Afirmativas em Universidades**. *Op.cit.*, p. 236.

<sup>1187</sup> GUIMARÃES, A. S. A. **Classes, Raças e Democracia**. *Op.cit.*, p. 47.

Assim, uma das principais críticas voltadas às ações afirmativas em universidades, funda-se na explicação das desigualdades raciais a partir das diferenças de cunho econômico, defendendo-se a restrição dessas medidas à questão de classe.

Um dos possíveis equívocos que envolvem o argumento da identificação entre o problema da discriminação racial e o econômico, refere-se à vinculação entre esses dois problemas. Todavia, conforme assevera Nancy Fraser, a existência de uma vinculação entre o problema racial e o problema econômico.

Fraser explicita essa ligação, ao apresentar um espectro conceitual composto por diversas formas de divisões sociais, dentre as quais as puramente de reconhecimento e as puramente econômicas, as quais estariam no extremo do espectro; no centro estariam as divisões sociais menos claras e multidimensionais, como as questões de gênero, de orientação sexual e de raça.<sup>1188</sup>

Assim, nota-se uma forte ligação entre diversas formas de discriminação – desrespeito ao reconhecimento e à pobreza – destituição do *status* econômico, tal assertiva encontra respaldo na questão racial, especialmente no Brasil por ser um país extremamente desigual economicamente.<sup>1189</sup>

A distribuição da pobreza foi e continua sendo, todavia, marcada pelo recorte racial. A pobreza atinge de modo desproporcional a parcela negra da população em relação à parcela da população branca. Não obstante, tal vinculação não implica, entretanto, que haja identidade entre esses dois fatores, tendo em vista que as políticas de cotas de caráter unicamente econômico, as denominadas cotas sociais podem não atingir a hierarquia racial – questões de redistribuição de reconhecimento – presente na sociedade.

Os autores Carl Cohen e James Sterba, ao analisarem a adoção apenas das ações afirmativas de cunho econômico, os Estados Unidos evidenciaram que ações afirmativas baseadas apenas em fatores de classe, com renda, proporção de

<sup>1188</sup>FRASER, N; HONNETH, A. **Redistribution or recognition**: a political-philosophical Exchange. *Op.cit.*, p. 16. Destaca-se que, mesmo a classe estaria em uma posição intermediária, tendo em vista, o caráter significativo complementar entre reconhecimento e redistribuição. FRASER, N; HONNETH, A. **Redistribution or recognition**: a political-philosophical Exchange. *Op.cit.*, p. 20-26.

<sup>1189</sup> Conforme ficou evidenciado no capítulo 1, a partir dos Relatórios sobre o Desenvolvimento Humano. O Brasil aparece como 3º. país em um conjunto de 150 Estados, com maior índice de desigualdade de renda, os 10% mais ricos tem renda média 28 vezes maior que a renda média dos 40% mais pobres. A desigualdade socioeconômica entre brancos e negros é também marcante em diversas esferas da vida, mortalidade infantil, alfabetização, expectativa de vida, níveis de pobreza, dentre outras.

pessoas que recebem seguro social, proporção de pessoas sem ensino médio no bairro, educação dos pais foram responsáveis pela redução do número de negros selecionados em comparação com as ações afirmativas de caráter racial.<sup>1190</sup>

No mesmo sentido, as contribuições de Richard Fallon, segundo o qual a ação afirmativa meramente econômica não resolve adequadamente o problema no que se refere à raça, tendo em vista que o *status* do grupo racial discriminado tende a perdurar dentro da política econômica.<sup>1191</sup>

Evidenciam ainda William Bowen e Derek Bok, que a substituição da ação afirmativa de cunho racial por um “sistema baseado no critério econômico reduziria drasticamente a qualidade do grupo de negros e hispanos selecionáveis, comprometendo seriamente a meta de preparar líderes mais hábeis, membros da minoria, para a sociedade e para a vida profissional”.<sup>1192</sup> No mesmo passo, Ronald Dworkin leciona que as ações afirmativas de caráter econômico alcançarão precipuamente brancos pobres.<sup>1193</sup>

A distinção entre a discriminação econômica e racial, assim como a complementaridade entre as desigualdades construídas a partir da raça e dos recursos econômicos, podem fundamentar políticas afirmativas mais completas do que as baseadas exclusivamente em uma ou outra discriminação.

Assim, as universidades poderiam implementar políticas que utilizem os critérios de raça e renda, concomitantemente, além do critério do mérito, por exemplo, estudantes afrodescendentes oriundos de escola pública ou usar paralelamente os dois critérios, raça e renda, combinados ao critério do mérito, por exemplo, estudantes afrodescendentes oriundos de qualquer escola para uma cota e estudantes de baixa renda de quaisquer raças para outra; podendo ainda incluir-se outros critérios além da raça, como o gênero, a deficiência, dentre outros.

<sup>1190</sup> COHEN, C.; STERBA, J. **Affirmative action and racial preference – A debate**, 2001, p. 269-270.

<sup>1191</sup> FALLON, R. H. **Affirmative action based on economic disadvantage**, UCLA Law Review, August, 1996, p. 1974-1950.

<sup>1192</sup> Tradução livre: “substitution of a class-based system would drastically reduce the quality of the eligible pool of black and Hispanic applicants, seriously impeding the goal of preparing the ablest minority leaders for society and the professions”. A pesquisa dos autores tomou por base 28 instituições norte-americanas altamente seletivas. BOWEN, W. G.; BOK, D. **The shape of the river** – Long-term consequences of considering race in college and university admissions. Princeton: Princeton University Press, 1998, p. 51.

<sup>1193</sup> DWORKIN, R. Affirmative action: does it work? In: **Sovereign virtue – The theory and practice of equality**. *Op.cit.*, p. 399.

Por conseguinte, as políticas de cotas raciais encerram peculiaridades frente às demais políticas afirmativas vinculadas à redistribuição de reconhecimento, sendo àquelas de cunho mais controverso, não podem ser substituídas pelas políticas de cunho econômico estrito com vistas a obterem-se os mesmos resultados. Portanto, a relação específica entre discriminação econômica e racial, trata-se de uma relação de não identidade e de complementaridade, em moldes análogos à redistribuição do *status* de reconhecimento e do *status* econômico.<sup>1194</sup>

### 3.6 A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE (CONSTITUCIONALIDADE) DAS POLÍTICAS DE COTAS

Nesse sentido, mencionam-se as lições do professor Clémerson Merlin Clève, há um dever do Estado na implementação dos direitos ditos de primeira geração ou dimensão, direitos civis e políticos, reputados àqueles que implicam uma abstenção por parte do Estado – deveres negativos, como também há o mesmo dever de proteção e atuação do Estado, em relação aos direitos ditos de segunda dimensão, direitos sociais, econômicos e culturais.<sup>1195</sup>

É na dimensão subjetiva, a partir da outorga aos sujeitos sociais, mediante a subjetivação dos direitos fundamentais, especialmente, na categoria direitos fundamentais encarados como direitos às prestações positivas na dimensão direito às prestações materiais, onde predomina a relevância para o tema em estudo.

Os direitos fundamentais às prestações positivas oportunizam ao seu titular a possibilidade de obter do destinatário da norma uma ação positiva. Esses direitos encontram-se vinculados à aceção de que é incumbência do Estado disponibilizar e executar as condições e os meios materiais aptos ao exercício das liberdades.<sup>1196</sup>

<sup>1194</sup> Referida relação será melhor analisada no capítulo 4 ao se discutir a teoria da justiça de Amartya Sen.

<sup>1195</sup> CLÈVE, C. M. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. **Crítica Jurídica**, Curitiba, v. 22, jul./dez. 2003, p.22.

<sup>1196</sup> Cf. SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. *Op.cit.*, p. 195. Os direitos a prestações positivas efetivamente só existem na exata medida em que a lei e as políticas sociais os garantam. Disso decorre a maior dificuldade para o seu implemento, que variará para mais ou para menos, conforme varia a razão direta da existência dos recursos disponíveis. LEIVAS, P.G.C. **Teoria dos Direitos Fundamentais Sociais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006.

Segundo alguns doutrinadores, o principal escopo dos direitos fundamentais às prestações positivas reside em assegurar tanto aos indivíduos, quanto às parcelas em que se inserem na participação da vida política, econômica, social e cultural.<sup>1197</sup>

Neste sentido, cabe mencionar as contribuições de Robert Alexy, para quem os direitos fundamentais às prestações positivas na dimensão prestações materiais, encontram-se legitimados, vez que a liberdade jurídica para fazer ou deixar de fazer alguma coisa, sem a necessária liberdade fática para tal escolha, é totalmente destituída de valor.

Por conseguinte, sob as condições de vida atuais, a liberdade fática de um número considerável de titulares de direitos fundamentais não encontra amparo em uma seara vital por eles dominada. Contudo, dependem essencialmente de atividades estatais. Assim, tais direitos são direitos do indivíduo frente ao Estado a algo que se indivíduo possuísse meios fáticos e materiais suficientes não se justificariam.<sup>1198</sup>

Pode-se afirmar que tais ideias encontram-se previstas em vários dispositivos presentes na Constituição Federal de 1988, dentre os quais o que menciona o Estado Democrático de Direito, (art. 1º), o que erige a prevalência dos direitos humanos à condição de princípio da República (art. 4º, II), os que prestigiam os direitos, as liberdades e as garantias fundamentais (art. 5º, 6º, 7º, dentre outros) e o que declara os direitos e as garantias fundamentais, intangíveis em face do Poder constituinte reformador (art. 60, § 4º, IV).

Inclusive evidencia-se, levando-se em conta o preâmbulo e a topografia de destaque utilizada pelo legislador constituinte no que tange aos direitos e garantias fundamentais, com a busca por uma sociedade pluralista, sem preconceitos e mais

---

<sup>1197</sup> Nesse sentido, Beatriz González Moreno menciona Biscaretti Di Rufia, Mazziotti, Cascajo Castro e W. Schimdt. Segundo os autores citados tais direitos decorrem da atuação do princípio da igualdade ou da participação nos benefícios da vida social. MORENO, B.G. **El Estado Social: naturaleza jurídica y estructura de los derechos sociales**. Madrid: Civitas Ediciones, 2002, p. 74, notas 118, 119 e 120. Também cita-se PEREZ LUÑO, A.E. **Los Derechos Fundamentales** Madrid: Tecnos. *Op.cit.*, 2004, p. 183.

<sup>1198</sup> Cf. ALEXY, R. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. *Op.cit.*, p. 486-487. Neste sentido, Jellinek afirma que tais direitos visam assegurar mediante a compensação das desigualdades sociais o exercício de uma liberdade e igualdade real e efetiva, que demandam um comportamento ativo do Estado. JELLINEK, *apud* SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. *Op.cit.*, p. 208.

justa, consubstanciando a igualdade material e o repúdio a prática do preconceito e do racismo<sup>1199</sup>.

Ademais, contempla o postulado da igualdade em suas duas vertentes, formal e material, distinguindo-se grosso modo, segundo preceitua a doutrina constitucionalista em cláusula geral de igualdade, conforme *caput* do art. 5º, c/c com o disposto no inciso IV do art. 3º, e cláusulas específicas de igualdade, *v.g.*, inciso III do art. 3º; incisos I e XLI do art. 5º; incisos XXX, XXXI, XXXII, XXXIII e XXXIV do art. 7º, *caput* do art. 14; incisos I e VIII do art. 37; parágrafo 1º do art. 145; parágrafo 5º do art. 226 e parágrafo 6º do art. 227.<sup>1200</sup>

Pode-se afirmar ainda que a Constituição da República de 1988 estabelece, em diversos dispositivos, a superação de quadros de desigualdade e de discriminação mediante diversas medidas compensatórias.

As ações afirmativas encontram-se respaldadas, especialmente, no art. 3º<sup>1201</sup> incisos I, III e IV; art. 7º, inciso XX, que determinam a proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos; art. 23, inciso X, que impõe ao Estado atuação ativa no combate às causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; art. 37, VIII, ao estabelecer que a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão.

Cabe mencionar ainda o art. 227, inciso II, que determina a criação de programas especiais de prevenção e integração dos adolescentes portadores de necessidades especiais. E, por fim, menciona-se o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que trata da emissão de títulos para imissão de posse aos remanescentes das comunidades dos quilombos.

<sup>1199</sup> Conforme estabelecido nos art. 1º, inciso III, ao consagrar a dignidade do ser humano, como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito; e, no art. 5º, incisos XLI e XLII, ao determinar que a lei puna qualquer discriminação atentatória aos direitos fundamentais, e torna inafiançável e imprescritível o crime de racismo.

<sup>1200</sup> Pode-se utilizar-se ainda, as expressões “direito geral de igualdade” e “direitos especiais” ou “específicos de igualdade”. STEINMETZ, W. **A vinculação dos particulares a direitos fundamentais**. *Op.cit.*, p. 231.

<sup>1201</sup> Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.



Ademais, menciona-se o princípio da diversidade na educação previsto no artigo 206, inciso III da Constituição Federal; e o princípio da compensação previsto no artigo 5º., incisos V e X, e artigo 37, parágrafo 6º. da Constituição Federal.<sup>1202</sup>

Nesse contexto, aduz-se das lições de Canotilho, ao asseverar que uma das funções dos direitos fundamentais é a denominada função de não-discriminação<sup>1203</sup>, entendida como uma função ampla<sup>1204</sup> que refere-se não somente ao direito de não-discriminação, mas a todo um conjunto de direitos, tais como as liberdades e as garantias pessoais, os direitos de participação política, estendendo-se ainda aos direitos prestacionais.

Assim, a problemática das ações afirmativas tendentes a compensar situações desfavoráveis, encontra-se albergada sob o manto da função de não-discriminação.

As discriminações positivas tutelam um duplo objeto ou uma dupla gama de direitos fundamentais: o direito fundamental à isonomia, ao pressupor um tratamento diferenciado àqueles que delas fazem jus, contemplada no comando de diferenciação do princípio isonômico. Por outro lado, tutela também outro direito fundamental prestacional qualquer no caso do presente estudo, o direito fundamental ao acesso à educação superior.

Tais garantias fundamentais devem, segundo doutrina alemã *Untermassverbote* – proibição da proteção deficiente –, ser realizada de maneira suficiente e adequada, concretizando-se uma espécie de “garantismo positivo” que impinge ao Estado o dever de proteger suficientemente estas garantias fundamentais.<sup>1205</sup>

Desse modo, a implementação de tais políticas públicas, decorrem do dever estatal de proteção aos direitos e garantias fundamentais, sejam eles de primeira ou

<sup>1202</sup> Importante pontuar que a justiça compensatória é um modo de justiça comutativa pelo qual se compensa o que foi tirado ou negado por um ação ou omissão ilícita. A justiça distributiva é aquela que dá a cada um o devido tendo em vista proporções, e o devido é um bem coletivo ou indivisível. No caso da política de cotas raciais a partir do direito à redistribuição, pode-se justificar a redistribuição do coletivo reconhecimento e talvez da redistribuição econômica na compensação de um dano no âmbito da educação. A Constituição prevê um princípio da compensação ao lado de princípios materiais de igualdade, fornecendo uma expectativa legal para que o governo adote políticas públicas tendentes a eliminar a marginalização social e a discriminação racial. Assim, as ações afirmativas baseiam-se também num princípio de igualdade material voltado à consecução de resultados.

<sup>1203</sup> CANOTILHO, J.J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. *Op.cit.*, p. 409.

<sup>1204</sup> *Ibid.*, p.410.

<sup>1205</sup> Sobre o particular ver MENDES, G. F. **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade**. 3.ed.rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2004, p.15; SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. *Op.cit.*, p.212.

segunda dimensão, pois as liberdades materiais têm por finalidade a igualdade social, meta a ser alcançada não só por meio de leis, como também mediante a aplicação de programas ou políticas de ação estatal, com vistas à concretização do princípio-maior da dignidade da pessoa humana.<sup>1206</sup>

### 3.6.1 PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA E O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA E IGUALDADE DE RESPEITO

Tendo em vista as diversas finalidades a que se destinam as ações afirmativas de cunho racial no Brasil, sem embargo das inúmeras controvérsias no que diz respeito à realização das mesmas, tais instrumentos possuem um nítido caráter de concreção do princípio constitucional da dignidade humana, na medida em que uma de suas finalidades precípua refere-se à redistribuição de reconhecimento e à redistribuição econômica.

Nesse passo, evidencia-se que a Constituição da República apresenta-se como um conjunto de normas jurídicas, princípios e regras<sup>1207</sup> que estabelecem sistematicamente o delineamento e o modo de existir de uma determinada unidade política.<sup>1208</sup>

A Constituição da República constitui-se em um sistema aberto de princípios e regras, abarcando normas jurídicas de cunho principiológico que acentuam sua

<sup>1206</sup> COMPARATO, F. K. **Direito Público**: estudos e pareceres. São Paulo: Saraiva, 1996, p.59.

<sup>1207</sup> Canotilho aponta cinco critérios para distinguir as regras dos princípios: “a) grau de abstração: os princípios são normas com um grau de abstração relativamente elevado; de modo diverso, as regras possuem uma abstração relativamente reduzida; b) grau de determinabilidade na aplicação do caso concreto: os princípios, por serem vagos e indeterminados, carecem de mediações concretizadoras, enquanto as regras são suscetíveis de aplicação direta; c) grau de fundamentalidade no sistema das fontes: os princípios são normas de natureza ou com um papel fundamental no ordenamento jurídico devido à sua posição hierárquica no sistema das fontes (ex.: princípios constitucionais) ou à sua importância estruturante dentro do sistema jurídico (ex.: princípio do Estado de Direito); d) proximidade da ideia de direito: os princípios são *standards* juridicamente vinculantes radicados na ideia de ‘justiça’ (DWORKIN) ou na ‘ideia de direito’ (LARENZ); as regras podem ser normas vinculativas com um conteúdo meramente funcional; e) natureza normogenética: os princípios são fundamento das regras, isto é, uma função normogenética fundamentante”. CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. *Op.cit.*, p.166-167. No particular, ainda MIRANDA, J. **Manual de Direito Constitucional**. *Op.cit.* No Brasil, registre-se a obra de Humberto Ávila ao descrever os critérios de distinção entre os princípios e as regras. ÁVILA, H. **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. Mencionam-se ainda as contribuições de DWORKIN, R. **Levando os Direitos a sério**. Tradução de: BOEIRA, Nelson. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 39.

<sup>1208</sup> Segundo ensina Canotilho os princípios possuem uma “idoneidade irradiante que lhes permite ligar ou cimentar objectivamente todo o sistema constitucional”. CANOTILHO, J.J. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. *Op.cit.*, p. 169.

flexibilidade e abertura e reforçando o espaço de conformação política e de adequação à realidade concreta.<sup>1209</sup>

Conforme evidenciam Canotilho e Peter Häberle, a concretização da linguagem constitucional aberta depende de um processo de densificação, quer dizer, um processo que envolve a articulação de princípios e normas constitucionais, no qual todos os que vivem a norma constitucional são encarados como intérpretes em sentido amplo da Constituição.<sup>1210</sup>

Assim, a Constituição da República reveste-se de um caráter dinâmico, cuja interpretação deve-se pautar na busca pela concretização de um direito constitucional atento às novas demandas sociais e políticas presentes na unidade política.<sup>1211</sup>

Ademais, frequentemente argumenta-se que o postulado da dignidade humana é dotado de uma significativa carga axiológica e de alto grau de abstração, implicando uma diversidade de compreensões tanto no campo normativo quanto no em sua aplicação concreta, embora possa se notar certa complementaridade e harmonia no tocante a tais compreensões.

Joaquín Flórez-Valdés, no tocante ao substrato material desse postulado ensina que a dignidade humana encerra quatro grandes consequências: estabelece a igualdade de respeito entre todos os homens; garante a expansão igualitária da autonomia do ser humano, de maneira a impedir toda coação externa perniciosa que vise o não desenvolvimento ou a degradação; conserva a proteção dos direitos inalienáveis do indivíduo e, por fim, garante os meios necessários ao desenvolvimento do ser e impede a imposição de condições não dignas de vida.<sup>1212</sup>

<sup>1209</sup> *Ibid.*, p. 1085. Nesse sentido assevera Konrad Hesse que a Constituição deve permanecer incompleta, pois, “a vida, que ela quer ordenar, é vida histórica e, por causa disso, está sujeita a alterações históricas. Esta alterabilidade caracteriza, em medida especial, as condições de vida reguladas pela Constituição. Por isso, Direito Constitucional, só em medida limitada e só pelo preço de modificações constitucionais frequentes, deixa-se especificar, tornar evidente e calculável de antemão. Se a Constituição deve possibilitar o vencimento da multiplicidade de situações problemáticas que se transformam historicamente, então seu conteúdo deve ficar necessariamente, aberto para dentro do tempo”. HESSE, K. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. 20. ed. Tradução de: HECK, Luís Afonso. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1998, p. 40.

<sup>1210</sup> CANOTILHO, J.J. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. *Op.cit.*, p. 191; HÄBERLE, P. **Hermenêutica constitucional** – a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da constituição. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 30.

<sup>1211</sup> HESSE, K. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. *Op.cit.*, p. 46.

<sup>1212</sup> FLÓREZ-VALDÉS, J. A. *Los principios generales del Derecho y su formulación constitucional*. Madri: Editorial Civitas, 1990, p. 149.

Do exposto, a densificação do princípio fundamental vetor em questão, eis que, a interpretação do princípio da dignidade humana no que pertine a melhor redistribuição de *status* econômico e de reconhecimento através das políticas afirmativas raciais em universidades, decorrem os princípios fundamentais do igual respeito e princípio da igual expansão da autonomia. Ademais, derivam ainda em última instância da dignidade humana, alguns princípios constitucionais especiais, referentes ao direito à educação universitária, o princípio do mérito e o princípio da diversidade. Tais princípios atuam em um processo de esclarecimento de sentido recíproco, com vistas a resguardar a unidade e a concretude da Constituição.

Ademais, esses princípios ensejarão a reconstrução de um direito à redistribuição de reconhecimento e de *status* econômico de modo a assegurar a efetivação do princípio da dignidade.

Além disso, atenta-se aqui, a imprescindibilidade de se adotar um conceito específico de ser humano com vistas a ensejar o conteúdo à noção constitucional de dignidade.

O princípio da dignidade humana pressupõe uma qualidade ínsita aos indivíduos pelo mero fato de ser humano, vale dizer, a dignidade engloba, desse modo, a igualdade de dignidade. Entretanto, concordar com a existência de que todos têm iguais direitos, vez que todos são igualmente dignos, não importando dar-se concretude a tais direitos.

Portanto, se faz necessário o delineamento de um conceito de ser humano voltado à realidade, que sirva de conteúdo ao princípio da dignidade e de supedâneo a uma teoria de justiça que constitua uma ponte entre o princípio da dignidade e o indivíduo real.

O ser humano será caracterizado<sup>1213</sup> para fins deste trabalho, por um equilíbrio entre os valores igualdade e diferença. Assim, a igualdade deve ser entendida aqui, não como uma igualdade absoluta, mas como uma igualdade de valor intrínseco ou de dignidade, consistente num conjunto de potencialidades, que concede a cada indivíduo um valor em si mesmo. Dessa igualdade de valor, decorre o igual respeito que se constitui em parâmetro de juízo à diferença e ao direito à

---

<sup>1213</sup> Nessa perspectiva, aduzem-se as contribuições de Charles Taylor, que apresenta em várias passagens de sua obra elementos que permite a caracterização do ser humano. TAYLOR, C. The politics of recognition. In: GUTMANN, A. (Ed.) **Multiculturalism**: examining the politics of recognition. *Op.cit.*

redistribuição de *status* econômico e de reconhecimento por meio das políticas afirmativas.

Nesse sentido, assevera Ronald Dworkin que as ações afirmativas quando devidamente concebidas, configuram um “direito individual de cada cidadão a ser tratado pelo seu governo como um indivíduo ao qual se deve igual respeito”.<sup>1214</sup> Desse modo, a igualdade de respeito configura um dos elementos do princípio da dignidade humana.

Ademais, o ser humano pode ser caracterizado pela diferença entendida tanto como identidade quanto como igualdade de respeito. Quanto à identidade, deve ser entendida a partir de sua vinculação ao princípio da autonomia, “é preciso que o indivíduo tenha liberdade para ser e fazer o que julga bom, ainda que seja diferente”.<sup>1215</sup>

Nesse sentido, a autonomia delinea o princípio da igual expansão da autonomia. Acrescenta-se que é na igualdade de respeito que a diferença encontra o seu limite, por conseguinte, as diferenças que inferiorizam o ser humano como, por exemplo, a raça, as quais devem ser superadas em nome do igual respeito.

Defende-se ainda a adoção de um conceito de ser humano a partir da perspectiva capacitaria de Amartya Sen<sup>1216</sup>, que leve em consideração, ainda, a identidade dos sujeitos e uma racionalidade não instrumental contextualizada, com espaço para o desenvolvimento da autonomia e da satisfação de projetos e preferências próprios. Um processo de expansão, alargamento das escolhas dos indivíduos (social, econômica e política), isto é, da capacidade e dos funcionamentos que possibilitem a “pessoa poder fazer e ser na sua vida”.

Assim considerado, o desenvolvimento humano requer a remoção de todos os óbices que impedem o ser humano de poder fazer na vida, tais como a ausência de liberdades civis e políticas, não acesso à educação, à saúde e aos recursos. Pode-se afirmar no que tange à educação, que a autonomia é reconhecida de modo

---

<sup>1214</sup> DWORKIN, R. Affirmative action: does it work? *Sovereign virtue*. The Theory and Practice of Equality. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. London, England, 2002, p. 405.

<sup>1215</sup> IKAWA, D. Ações Afirmativas em Universidades. *Op.cit.*, p. 45.

<sup>1216</sup> Amartya Sen adota um conceito de ser humano não tão racional como o conceito de ser humano apresentado pelos contratualistas e os utilitaristas. Disso, decorre a imprescindibilidade de se repensar o comportamento humano ou a racionalidade individual, bem como as normas e os contextos de vida ou condições sociais diferenciadas que podem influenciar os indivíduos e consequentemente o processo de decisão social mediante o exercício de raciocínio público. Por conseguinte, o processo de raciocínio público demanda indivíduos críticos e reflexivos capazes de superar a ideia de indivíduo fundado apenas no auto interesse.

implícito na Constituição da República de 1988, no dever estatal e social de promoção da educação com vistas ao pleno desenvolvimento do ser humano.

Segundo ensinam J.J. Canotilho e Vital Moreira, o princípio da dignidade possui uma dimensão constitutiva e declarativa da ordem constitucional, haja vista que serve de origem e parâmetro para outros princípios.<sup>1217</sup>

Com efeito, nota-se, atualmente, em diversos ordenamentos jurídicos<sup>1218</sup> uma preocupação em reconhecer a centralidade do ser humano como uma das finalidades do Direito. Tal tendência foi reforçada, sobretudo, após as duas Guerras Mundiais e pelas experiências nefastas empreendidas pelos regimes totalitários do século XX, conduzindo à adoção da dignidade humana como valor fundamental dos Estados Democráticos de Direito.

Nesse contexto, registra-se que o princípio da dignidade humana, no mais das vezes, não se apresenta expressamente estabelecido em muitas Constituições contemporâneas. Entretanto, se faz presente de modo implícito no texto, vinculado à aceção de direitos e garantias fundamentais sobre o qual pautam-se os Estados democráticos.

A dignidade humana encontra-se expressamente positivada na Constituição da República de 1988, no seu art. 1º, inciso III, como fundamento do Estado

<sup>1217</sup> CANOTILHO, J. J. G.; MOREIRA, V. **Fundamentos da Constituição**. *Op.cit.*, p. 73.

<sup>1218</sup> Registra-se como a primeira manifestação em sede Constitucional do acolhimento desse princípio, a Lei Fundamental de Bonn, em 1949, que expressamente preconiza em seu art. 1.1. que a dignidade do homem é intangível, estando os poderes públicos obrigados a respeitá-la e protegê-la. Nesse passo, a Constituição da República Portuguesa, promulgada em 1976, estabelece em seu art. 1º, que aquele país é uma República soberana, sedimentada, entre outros valores, na dignidade da pessoa humana e na vontade popular, bem como empenha-se na construção de uma sociedade livre, justa e solidária. A Constituição da República italiana, de 27 de dezembro de 1947, pareceu propender a esse respeito quando, no pórtico do seu art. 3º, inserido no espaço reservado aos Princípios Fundamentais, afirmou que *“todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei”*. Do mesmo modo, a Constituição da Espanhola expressa que, *“a dignidade da pessoa, os direitos invioláveis que lhe são inerentes, o livre desenvolvimento da personalidade, o respeito pela lei e pelos direitos dos outros são fundamentos da ordem política e da paz social”*<sup>1218</sup>. Em França, não obstante a sua tradição na proteção dos direitos individuais, o mencionado princípio não se apresenta de maneira explícita no texto da Constituição de 1958, tendo sido resultado do trabalho hermenêutico do Conselho Constitucional. MIRANDA, J. (Org.). **Perspectivas constitucionais nos vinte anos da Constituição de 1976**. v. 1. Coimbra: Coimbra Editora, 1996, p. 226. Cumpre mencionar que o constitucionalismo brasileiro desde a Constituição de 1934, tem sofrido forte influência da doutrina alemã, inclusive tendo estabelecido na Carta de 1934, em art. 115, a dignidade da pessoa humana. Paulo Bonavides nos ensina que, há três fases em nossa história constitucional: a) a primeira, recebeu o influxo dos modelos francês e inglês do Século XIX, e alcançou realização com a Constituição de 1824; a segunda, inaugurada pela Constituição de 1891, representou uma aproximação com o exemplo norte-americano; a terceira, ainda em curso, fundamenta-se na presença dos traços inerentes às ideias alemãs do Século XX, cujo início fora marcado pela Constituição de 1934. BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 288-230.

Democrático de Direito. A dignidade humana apresenta-se como a pedra angular de todo o sistema constitucional e evidencia a consonância do Brasil com a ideia de uma sociedade constitucional solidária e inclusiva.

O postulado da dignidade se difunde, na atual Constituição da República, considerada como um marco jurídico do processo democrático brasileiro, em diversos pontos. Logo no preâmbulo, ao assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, em conformidade com a igualdade entre os homens, estabelecida no art. 5º, inciso I.<sup>1219</sup>

Ademais, a dignidade humana concomitantemente com a cidadania, constituem fundamentos do Estado Democrático Brasileiro, segundo preceitua o art. 3º, em reverência ao imperativo à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, assim como determina ao Estado a adoção das ações positivas com vistas à erradicação da pobreza e à promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação.

Outrossim, o postulado da dignidade encerra uma dupla finalidade: proteger os indivíduos contra atos abusivos e arbitrários do Estado e também dos particulares, garantido um tratamento igualitário a todos. Tal função dúplice remete ao princípio do igual respeito e da igual expansão da autonomia, que se por um lado demanda uma postura de não violação, por outro, requer a promoção e a proteção dos fins colimados pelo sistema constitucional, mediante instrumentos e medidas positivas e inclusivas.<sup>1220</sup>

Nesse particular, Carmem Lúcia Rocha assevera que a ação afirmativa representa uma maneira jurídica à superação do “isolamento ou a diminuição social a que se acham sujeitas as minorias”.<sup>1221</sup> Assim, as ações afirmativas e, portanto, a política de cotas raciais, inserem-se no âmbito positivo inclusivo do princípio da dignidade humana.

Por conseguinte, o amparo aos grupos vulneráveis mediante a adoção das medidas afirmativas, não constitui apenas um dever do Estado, isto é, circunscrito

<sup>1219</sup> SARMENTO, D. **A ponderação de interesses na constituição federal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p. 58.

<sup>1220</sup> SARLET, I. W. A eficácia dos direitos fundamentais. *Op.cit.*, p. 41.

<sup>1221</sup> ROCHA, C. L. A. Ação Afirmativa – o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. **Revista Trimestral de Direito Público**, n. 15, 1996. p. 286.

somente às esferas governamentais, mas a sociedade como um todo, com vistas à concretização do princípio da dignidade humana.

### 3.6.2 O PRINCÍPIO DA IGUALDADE EM FACE DA POLÍTICA DE COTAS RACIAIS

Na Constituição da República de 1988, encontram-se inseridos tanto o princípio da igualdade formal quanto o princípio da igualdade material. A igualdade formal está positivada no artigo 5º, o qual determina que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”. A igualdade material, no tocante aos resultados, encontra-se prevista no artigo 3º. da Constituição da República, o qual estabelece os objetivos da República Brasileira, tais como, a erradicação da pobreza e a marginalização, havendo previsão em outros dispositivos sobre os direitos sociais e sobre ações afirmativas, para mencionar alguns exemplos.<sup>1222</sup>

Neste item, discute-se sobre a adequação entre as vertentes formais e materiais dos princípios constitucionais gerais, os princípios da universalidade e da igualdade, propondo uma densificação do princípio da igualdade de cunho intermediário, isto é, entre a formalidade e a materialidade, tendo em vista que é nesse ponto que as ações afirmativas, especialmente, a política de cotas raciais podem ser encaradas como constitucionalmente viáveis e exigíveis.

Nesse passo, a violação da igualdade configura-se um dos pontos centrais do debate brasileiro contra as ações afirmativas, notadamente estruturado a partir da reafirmação de ideias de igualdade formal perante a lei, contrária a qualquer tipo de discriminação positiva ao afrodescendente.

Nesse contexto, desdobram-se dois argumentos contrários à política de cotas: a objeção que devem preponderar as políticas universalistas e a objeção de que há um comprometimento negativo na institucionalização da não-universalidade.

O impasse entre o princípio da universalidade formal e os princípios de cunho substancial, no que diz respeito às políticas de cotas, remonta ao impasse entre a igualdade formal e a igualdade material.

---

<sup>1222</sup> Os direitos sociais, previstos nos artigos 6º. e 7º, *caput*; as ações afirmativas previstas nos artigos 7º. XX; 37, VIII; 227 e parágrafos. A igualdade material está prevista ainda, nos artigos 5º. inc. XXIII e artigo 184, art. 185 e art.186 que tratam da função social da propriedade e da reforma agrária.



Ressalta-se que tais princípios não necessariamente são compatíveis entre si, devendo-se adotar uma posição intermediária entre estes dois princípios, tanto em um sentido temporal, ou seja, tratando a igualdade material como um avanço rumo à igualdade formal, quanto em um sentido material, sublinhando-se a necessidade de se adotar instrumentos e medidas que considerem os resultados e o contexto.

Dessa forma, segundo José Reinaldo de Lima Lopes, deve-se ser preservada a igualdade formal e sua vinculação com a autonomia individual e com a igualdade de igual respeito entre os indivíduos. Acrescenta o autor que mencionado princípio é dotado de um potencial pedagógico em termos de valor hipotético e histórico.

Assim, baseando-se numa argumentação hipotética, satisfeitas as necessidades de reconhecimento e de *status* econômicos e resguardados ainda um grau razoável de igualdade de cunho econômico e de reconhecimento entre diferentes grupos e indivíduos, deve-se aplicar o princípio da igualdade formal, desvinculado do contexto e dos resultados no qual se está inserido.<sup>1223</sup>

Deve-se ainda se preservar o princípio da igualdade formal pelo seu valor histórico, por ter se constituído em um avanço na ideia de igual respeito e expansão igualitária da autonomia contra hierarquias morais convencionais de cunho legal<sup>1224</sup> ou institucional que defendiam a inferioridade de certos indivíduos pela mera pertença a um determinado grupo social ou racial. Por conseguinte, a relevância do princípio da igualdade formal prevalece ainda no contexto atual como contraposição a privilégios odiosos e injustificados.

Nesse particular, Antônio Guimarães afirma que o quadro público brasileiro sempre foi marcado por particularismos e personalismos, o fortalecimento de mecanismo universal e de mérito apresenta-se como objetivos políticos justos.<sup>1225</sup> Portanto, o efeito mais concreto mais danoso do afastamento do princípio da igualdade formal seria institucionalizar-se um direito ilimitado ao privilégio.<sup>1226</sup>

<sup>1223</sup> Haveria uma melhor elucidação do princípio da autonomia individual, não obstante, seria necessário um avanço nas políticas universalistas materiais, sobre as quais se discutirá posteriormente.

<sup>1224</sup> A concessão e a derivação de um direito baseado unicamente nas regras estamentais a partir de sua posição ocupada na sociedade.

<sup>1225</sup> GUIMARÃES, A. A. S. **Racismo e anti-racismo**. *Op.cit.*, p. 187.

<sup>1226</sup> Ao tratar do caso brasileiro, o professor Guimarães aponta que, “as elites brasileiras – proprietários, empresários, intelectuais e classes médias – representam diariamente o

Não obstante, se existe a justificativa da preservação do princípio da igualdade formal, este não deve ser entendido como um princípio único de justiça. As desigualdades sociais consideráveis de raça e as econômicas presentes na em nossa realidade social reforçam o quadro dos privilégios e servem de óbices à construção dos padrões de universalidade.

Tais desigualdades reforçam a falsa concepção de que direitos vinculam-se à posição social. Portanto, as políticas públicas visando atenuar desigualdades sociais somente serão eficazes se incluírem a análise contextual, isto é, se incluírem as políticas afirmativas.

Assim, a aplicação exclusiva do princípio da igualdade formal gera injustiças por desconsiderar as desigualdades reais em termos econômicos e em termos de reconhecimento – racismo inarticulado, por exemplo. A autonomia individual é percebida de modo descontextualizado e indiferente às situações alocativas injustas.

Desse modo, não levar em consideração que uma pessoa é afrodescendente, é ignorar todas as práticas sociais injustas de que foram vítimas, escravidão, segregação, *apartheid*, racismo expresso ou velado (inarticulado), menor exposição às oportunidades educacionais e acesso aos bens e recursos.

O princípio da universalidade formal das prestações deve ser oposto a uma preocupação com os resultados, algo que também constitui objeto de preocupação das políticas universalistas, especialmente com os resultados hoje, enquanto houver pessoas que não mais podem ser abarcadas pelas políticas universalistas de base, mas que experimentam os efeitos da insuficiência dessas políticas, especificamente aqui no que tange à educação.

Visto os elementos caracterizadores das ações afirmativas, faz-se necessário por ora analisar a justificativa das cotas raciais para acesso dos afrodescendentes ao ensino superior público, consubstanciada no fundamento do *discrímen*, que se traduz no critério da afrodescendência, bem como compreender a necessidade da sua temporariedade e razoabilidade, com vistas a melhor compreensão da legitimidade dos elementos caracterizadores das políticas afirmativas frente aos princípios da igualdade e da proporcionalidade.

Consigna-se que a promoção de direitos fundamentais voltados aos afrodescendentes, mediante adoção de ações afirmativas implica *prima facie* e

---

compromisso (comédia, farsa?) entre exploração selvagem e boa consciência”, baseado na falsa noção de uma igualdade formal. *Ibid.*, p. 60.

aparentemente na relativização de direitos fundamentais de outros indivíduos da sociedade, não pertencentes a essa parcela vulnerável, bem como, a mitigação ou relativização de alguns princípios constitucionais, notadamente o princípio da igualdade.

A norma jusfundamental inscrita no princípio da igualdade confere aos indivíduos o tratamento isonômico como um direito fundamental. Portanto, dotada de uma dimensão subjetiva vez que confere ao seu titular um direito subjetivo e de uma dimensão objetiva que se irradia por todo o sistema jurídico.

A natureza jusfundamental presente no postulado da igualdade tem o condão de vincular de imediato todos os poderes públicos, impondo ao Poder Executivo e ao Poder Judiciário um dever de igual tratamento no que tange à aplicação e interpretação das normas jurídicas, bem como impõe ao Poder Legislativo o dever de tratamento igual ao criar os comandos normativos.<sup>1227</sup>

Ressalta-se que, conforme ensina a dogmática e a jurisprudência, a cláusula geral de igualdade veicula no mínimo três normas, são elas o mandamento de tratamento igual, o mandamento de tratamento desigual e a proibição de tratamento discriminatório. Assim, o conteúdo do princípio da igualdade constitui não somente uma norma, mas um feixe de normas jurídicas autônomas entre si.<sup>1228</sup>

Conforme ensina Jorge Miranda, do postulado “todos são iguais perante a lei”, decorre as normas de tratamento igual e de tratamento desigual, veiculando, portanto, a dimensão positiva do princípio da igualdade.<sup>1229</sup> Do postulado “sem distinção de qualquer natureza” combinado com o estabelecido no art. 3º. inciso IV da Constituição da República decorre a dimensão negativa do princípio da igualdade.<sup>1230</sup>

Assim, a norma de tratamento igual impõe que determinada classe de indivíduos, entes ou situações iguais, segundo um elemento e/ou critério comum e um objetivo, devem ser tratados igualmente. Diversamente, a norma que veicula um

<sup>1227</sup> O *caput* do art. 5º. da Constituição Federal enuncia a cláusula geral da igualdade, que possui aplicabilidade imediata, conforme consignado no parágrafo primeiro do mesmo artigo, e encontra-se acobertada pela cláusula pétrea estabelecida no art. 60, parágrafo 4º, inciso IV, gozando de posição preferente no sistema normativo.

<sup>1228</sup> STEINMETZ, W. A vinculação dos particulares a direitos fundamentais. *Op.cit.*, p. 234.

<sup>1229</sup> Pode-se afirmar que o postulado aristotélico, “tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais” incorporado de modo recorrente ao discurso jurídico decorre da dimensão positiva do princípio da igualdade.

<sup>1230</sup> MIRANDA, J. **Manual de Direito Constitucional**. *Op.cit.*, p. 213-215.

tratamento desigual prescreve que determinada classe de indivíduos, entes ou situações desiguais devem ser tratados desigualmente.<sup>1231</sup>

Nessa esteira de pensamento, Robert Alexy considera que a tratativa da igualdade, em sua dimensão normativa, possui em si ao menos duas dimensões: uma dimensão negativa e uma dimensão positiva.<sup>1232</sup>

A primeira dimensão veicula um mandado ou comando de não-discriminação, segundo o qual não havendo razões para um tratamento desigual, tratamentos diferenciados, encontram-se vedados. A segunda dimensão positiva subdivide-se em mandado ou comando de tratamento igual e em mandado ou comando de tratamento diferenciado.<sup>1233</sup>

Desse modo, o postulado consigna que não havendo razão a ensejar um tratamento diferenciado, é obrigatório adotar-se um tratamento isonômico, não obstante, inexistindo razão a ensejar um tratamento diferenciado, esse tratamento desigual também é obrigatório. Assim, esses dois direitos veiculam normas de tratamento igual e desigual.<sup>1234</sup>

Pode-se vislumbrar no conteúdo do princípio fundamental da igualdade, ao menos duas regras específicas: o direito ao tratamento isonômico e o direito ao

<sup>1231</sup> Destaca-se que, o princípio da igualdade não é uma norma que ordena sempre o tratamento igual, tampouco, ordena sempre um tratamento desigual, tendo em vista que, entre indivíduos, entes ou situações sempre há desigualdades fáticas, relativas ou ao menos parciais, portanto, não há igualdade fática absoluta, nem desigualdade fática absoluta. Por denotar um conceito relacional entre no mínimo dois entes, os juízos de (ou a respeito) da igualdade, pressupõem, a resposta às questões, “igualdade de quem”? E, “igualdade em quê”? Desse modo, *in concreto* a resposta resulta da comparação entre indivíduos, entes ou situações, com base em um elemento ou critério, denominado *tertius comparationis* que pode embasar-se tanto em juízos de fato, como em juízos de valor, e, na seara jurídica pode ser ainda orientado por uma finalidade ou objetivo que se busca obter ou promover com esse tratamento. Segundo ensina, Kelsen, H. **O problema da justiça**. Tradução de João Batista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1993, p. 53-56.

<sup>1232</sup> ALEXY, R. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. *Op.cit.*, p. 396.

<sup>1233</sup> Segundo ensina Alexy “o direito de igualdade de tratamento existe quando não há razão suficiente a permitir o tratamento desigual, e há o direito de ser tratado desigualmente quando existe uma razão suficiente a ordenar o tratamento desigual”. (tradução livre). Senão vejamos, “[...] *el derecho a la igualdad de tratamiento cuando no existe ninguna razón suficiente para la permisión de un tratamiento desigual*”, enquanto “*el derecho a ser tratado desigualmente cuando existe una razón suficiente para que este ordenado um tratamiento desigual*”. ALEXY, R. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. *Ibid.*, p. 396.

<sup>1234</sup> “[...] se não há uma razão suficiente para a permissão de um tratamento desigual, então está ordenado um igual tratamento; Se há uma razão suficiente para dar tratamento desigual, então está ordenado um tratamento desigual”. (tradução livre). “[...] *si no hay ninguna razón suficiente para la permisión de un tratamiento desigual, entonces está ordenado um tratamiento igual; Si hay una razón suficiente para ordenar um tratamiento desigual, entonces está ordenado um tratamiento desigual*”. Cf. ALEXY, R. *Ibid.*

tratamento diferenciado, estando, portanto, autorizado quando existir fundamento para tanto, o tratamento diferenciado<sup>1235</sup>.

O postulado da igualdade entendido apenas a partir de sua dimensão formal, ou seja, garantia de igual acesso aos meios e instrumentos por todos, mostra-se insuficiente no combate à perpetuação das desigualdades entre os membros pertencentes às parcelas vulneráveis e os demais indivíduos.

Deve ser compreendido ainda, a partir de sua dimensão substantiva ou material, de garantia de participação efetiva de todos à construção de uma sociedade mais justa e solidária, por meio de distinções necessárias e ações concretas.<sup>1236</sup>

Desse ponto de vista, quanto mais se consolida a discriminação contra grupos vulneráveis, mais se legitima o tratamento normativo diferenciado em favor dessa parcela, tendo em vista à inserção jurídica igualitária de todos na sociedade.<sup>1237</sup>

Assim, levando-se em consideração à nova hermenêutica constitucional inspirada em valores igualitários, bem como a atual realidade social brasileira, resta autorizado ao legislador e ao administrador, assim como no caso das Instituições de Ensino Superior, conferir um tratamento diferenciado as parcelas vulneráveis, visando à efetivação da igualdade material.<sup>1238</sup>

<sup>1235</sup> Robert Alexy constrói sua proposição a partir da máxima aristotélica e do eixo a partir da fórmula que o Tribunal Constitucional alemão adotou para a tratativa da igualdade, “a máxima da igualdade é violada quando a diferenciação legal ou tratamento igual legal não é possível encontrar uma razão razoável, que surja da natureza da coisa ou que, de alguma forma, seja concretamente compreensível, isto é, quando a disposição tem que ser qualificada de arbitrária”. *BVerfGE* 1, 14 (52). ALEXY, R. *Ibid.* No Brasil conforme a jurisprudência brasileira do STF, um tratamento diferenciado está autorizado se presente o(s) “critérios impessoais, racionais e objetivos”. CF. STF, Primeira Turma, Recurso Extraordinário n. 181.371 – SP, Relator Ministro Celso de Mello, 13 set. 1994 (RTJ, v. 171, mar. 2000, p. 984-988). Ademais, consigne-se a “correlação lógica e racional”, os “pressupostos lógicos e objetivos” ou o “necessário coeficiente de razoabilidade”. STF, Primeira Turma, Recurso Extraordinário n. 209.635 – CE, Relator Ministro Celso de Mello, 20 de maio 1997 (RTJ, v. 172, abr. 2000, p. 287-293).

<sup>1236</sup> Diversos estudos abordam as ações afirmativas sob o enfoque do princípio da igualdade, concebendo-as como um corolário da evolução da igualdade formal para a igualdade material, isto é, do Estado Liberal ao Estado Social. Existem ainda, análises que procuram conceber as ações afirmativas como resultado do Estado Social, SINGER, P. **Ética Prática**. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 25-64; ROCHA, C. L. A. **Ação Afirmativa – O Conteúdo Democrático do Princípio da Igualdade**. *Op.cit.*, p. 85-99.

<sup>1237</sup> Ademais, o art. 3º. III e o art. 23, X da CF/88 expressam comandos-dever constitucionalmente assegurados, com vistas a reduzir as desigualdades sociais, promover e integrar os setores sociais desfavorecidos.

<sup>1238</sup> Neste sentido, PINHO, L. de O. **Princípio da Igualdade: investigação na perspectiva de gênero..** *Op.cit.*, p. 86.

A despeito das inúmeras divergências apontadas pela dogmática e pela jurisprudência, no tocante à realização do princípio da igualdade material pelas normas infraconstitucionais, essas parecem ser acordes no sentido de que a diferenciação deve seguir concomitantemente três critérios: decorrer de um comando-dever constitucional, ou seja, obedecer a uma norma programática que estabelece a redução das desigualdades sociais; ser específica, fixando claramente as situações, bem como os indivíduos beneficiados. Por fim, deve ser “eficiente”, sendo necessário existir um nexo causal entre a prioridade concedida legalmente e a igualdade socioeconômica pretendida.<sup>1239</sup>

Nesse particular Celso Antônio Bandeira de Mello considera que a adequada compreensão no que tange às diferenciações *proibidas* ou permitidas, demanda a princípio, estabelecer quem são os iguais, em quem são os desiguais e, posteriormente, se atentar ao aspecto intrínseco das leis em geral, ao desigualar situações.<sup>1240</sup> Assim, com o fito de se evitar favoritismos ou perseguições<sup>1241</sup>, o que se encontra *proibida* é a desequiparação aleatória, arbitrária, caprichosa<sup>1242</sup>.

Do exposto, pode-se afirmar que as ações afirmativas constituem uma faceta do princípio da igualdade em sua dimensão positiva, denominada por Robert Alexy de comando de tratamento diferenciado.<sup>1243</sup>

Ademais, tais medidas afirmativas podem ser tidas como garantias à tutela de inúmeros direitos fundamentais, na medida em que ao facultar o acesso aos bens

<sup>1239</sup> *Ibid.*

<sup>1240</sup> O autor menciona o exemplo do funcionário público regido pelo regime estatutário e o funcionário regido pela CLT, que a despeito de exercerem atividade materialmente idêntica, são regidos por disciplinas diferentes. MELLO, C.A.B. Princípio da isonomia: desequiparações *proibidas* e desequiparações permitidas. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, 1/1993, p. 79.

<sup>1241</sup> Conforme Mello afirma, existe ofensa ao princípio da igualdade quando: “a norma singulariza atual e definitivamente um destinatário determinado, ao invés de abranger uma categoria de pessoas, ou uma pessoa futura e indeterminada; a norma adota como critério discriminador, para fins de diferenciação de regimes, elemento não residente nos fatos, situações ou pessoas por tal modo desequiparadas. É o que ocorre quando pretende tomar o fator ‘tempo’ – que não descansa no objeto – como critério diferencial; a norma atribui tratamentos jurídicos diferentes em atenção a fator de discrimine adotado que, entretanto, não guarda relação de pertinência lógica com a disparidade de regimes outorgados; a norma supõe relação de pertinência lógica existente em abstrato, mas o discrimine estabelecido conduz a efeitos contrapostos ou de qualquer modo dissonantes dos interesses prestigiados constitucionalmente; a interpretação da norma extrai dela distinções, discrimines e desequiparações que não foram professadamente assumidos por ela de modo claro, ainda que por via implícita”. MELLO, C.A.B. Princípio da isonomia: desequiparações *proibidas* e desequiparações permitidas. *Ibid.*, p. 83.

<sup>1242</sup> BARROSO, L. R. **Temas de Direito Constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 161.

<sup>1243</sup> ALEXY, R. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. *Op.cit.*, p. 395- 402.

e aos recursos àqueles integrantes das parcelas vulneráveis, permitem a realização de tais direitos.

Portanto, adotar as ações afirmativas mediante a dispensa de um tratamento preferencial às parcelas vulneráveis, não se caracteriza violação do princípio da igualdade, vez que, ao contrário, dá vazão à isonomia material.

Acerca da temática do tratamento desigual, Karl Larenz afirma que o tratamento desigual somente está autorizado, se constituir uma diferenciação objetivamente justificada, isto é, as diferenciações são admitidas quando puderem ser justificadas objetiva e racionalmente<sup>1244</sup>.

No mesmo sentido, aduz J.J.Canotilho quanto à legitimidade do tratamento diferenciado, se houver uma “razão objetiva, um motivo racional evidente ou uma razão material suficiente”.<sup>1245</sup>

Não obstante, a verificação no caso concreto da existência ou não de justificativa objetiva e racional apontada comumente pela doutrina constitucionalista e pela jurisprudência encontra-se no princípio da proporcionalidade.<sup>1246</sup>

### 3.6.3 O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE EM FACE DA POLÍTICA DE COTAS RACIAIS

O postulado da proporcionalidade e o requisito da temporariedade podem ser tidos como marcos divisórios entre as políticas arbitrárias e as políticas diferenciadas e são de suma importância na aferição da justificativa das ações afirmativas. Tais políticas situam-se no âmbito do comando de tratamento

<sup>1244</sup> LARENZ, K. **Derecho justo**: fundamentos de ética jurídica. Tradução de: Díez-Picazo, Luis. Madrid: Civitas, 1993, p. 141.

<sup>1245</sup> CANOTILHO, J.J. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra Editora, 1994, p. 382.

<sup>1246</sup> STUMM, R. D. O princípio da proporcionalidade no direito constitucional brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995, p. 79. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.326-SC, Relator Ministro Carlos Velloso, 14 ago. 1997 (RTJ 168/414-419); Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.753 – DF (Medida Cautelar, Tribunal Pleno), Relator Sepúlveda Pertence, 16 abr. 1998 (RTJ 172/32-41), seguindo orientação dada em sentença do Tribunal Constitucional Espanhol sob número 158/1993. Nesse sentido é o entendimento adotado pelo Conselho de Estado francês no tocante ao núcleo essencial da igualdade, a proibição do arbítrio a qual, revela-se como expressão do princípio da proporcionalidade. A proibição de arbítrio deve ser entendida tanto em relação à justificativa do tratamento diferenciado, como numa aferição de razoabilidade entre fins perseguidos e meios utilizados. CALVÉS, G. Les politiques de discrimination positive. Problèmes politiques et sociaux. *Op.cit.*, p. 13.

diferenciado, por produzirem de forma imediata ou progressiva igualizações em contextos de desigualdade.<sup>1247</sup>

Conforme ensina Robert Alexy, a proporcionalidade visa propiciar balizas ao controle da atuação estatal, assim para que não haja ferimento ao princípio da igualdade, o critério adotado pelas ações afirmativas, notadamente, pelas políticas de cotas raciais, deve passar pela análise do construto da proporcionalidade, a partir dos seus subprincípios, da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito.<sup>1248</sup>

Salienta-se que o construto da proporcionalidade é utilizado como método de aplicação dos direitos fundamentais e de solução das colisões de direitos fundamentais, através da técnica de ponderação, pelos adeptos da denominada teoria externa dos direitos fundamentais<sup>1249</sup>.

A análise aqui empreendida baseia-se na utilização do construto teórico da proporcionalidade como mero método de aferição da proporcionalidade na atuação estatal. Utilizar-se-á aqui, as dimensões desse princípio, a proibição de arbítrio e a proibição de excesso.<sup>1250</sup>

Resulta imprescindível submeter as ações afirmativas em estudo ao crivo da proporcionalidade, vez que, aparentemente ou ao menos em princípio tais medidas afetam direitos fundamentais de terceiros, dos não-beneficiários de tais medidas.<sup>1251</sup>

<sup>1247</sup> ÁVILA, H. **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. *Op.cit.*, p. 106.

<sup>1248</sup> Segundo ensina ALEXY, R. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. *Op.cit.*, p.111-115.

<sup>1249</sup> ALEXY, R. *Ibid.* Para os adeptos da teoria interna ou teoria dos limites iminentes às hipóteses que os perfilhados à teoria externa vislumbram como colisões de direitos fundamentais, são em realidade, a mera constatação de limites iminentes ao âmbito de proteção dos direitos fundamentais. MÜLLER, F. **Métodos de trabalho do direito constitucional**. Tradução de: NAUMANN, Peter. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

<sup>1250</sup> Segundo J.J. Canotilho, *a priori*, o princípio da proporcionalidade refere-se à limitação do Poder Executivo e era considerada uma medida às restrições administrativas da liberdade individual. “É com este sentido que a teoria do estado o considera, já no século XVIII, como máxima supra positiva, sendo que foi introduzido, no século XIX, no direito administrativo como princípio geral do direito de polícia. *A posteriori*, o princípio da proporcionalidade em sentido amplo, também conhecido por princípio da proibição de excesso (*Übermaßverbot*), foi erigido à ‘dignidade de princípio constitucional’”. CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. *Op.cit.*, p. 266-267.

<sup>1251</sup> O Ministro Gilmar Ferreira Mendes considera ao tratar acerca da imposição de restrições a determinados direitos que, “deve-se indagar não apenas sobre a admissibilidade constitucional da restrição eventualmente fixada (reserva legal), mas também sobre a compatibilidade das restrições estabelecidas com o princípio da proporcionalidade”. MENDES, G. F. **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade**: Estudos de Direito Constitucional. São Paulo: Celso Bastos Editor. Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1998, p. 68. No mesmo sentido ensina Paulo Bonavides que, o princípio da proporcionalidade constitui-se um princípio constitucional interpretativo, notadamente, em casos de restrições ou delimitações aos direitos constitucionalmente previstos, e aduz que, o hermeneuta constitucional deve interpretar a norma de acordo com contexto do qual participa, com todas as suas limitações e condicionamentos



O construto teórico da proporcionalidade ou proibição do excesso trata-se de uma norma não escrita, que procura examinar a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito de qualquer intervenção desvantajosa no campo dos direitos fundamentais. É formado por três subprincípios, também denominados de estruturas de ponderação, o da adequação, o da necessidade e o da proporcionalidade em sentido estrito.<sup>1252</sup>

O primeiro subprincípio da adequação constitui o nexo lógico entre o meio utilizado e a finalidade perseguida e obedece a máxima segundo a qual a medida somente será legítima se o meio adotado ou que se pretende adotar for útil à finalidade pretendida<sup>1253</sup>. Tal estrutura é também denominada, por tais características, de critério da idoneidade, da utilidade, da propriedade na relação meio-fim. Assim, um meio inidôneo, inútil ou impróprio mostra-se ilegítimo, segundo tal máxima<sup>1254</sup>.

Portanto, a medida legislativa ou administrativa deve ser apta a atingir às finalidades que a fundamentam, bem como deve haver um nexo congruente entre meio e fim. O exame da idoneidade da medida implementada pelo legislador ou pelo administrador deve ser feito a partir dos meios apropriados aos fins almejados no momento da decisão.<sup>1255</sup>

O subprincípio da necessidade consiste em considerar-se legítima a medida adequada, útil, idônea na circunstância de não haver outras medidas igualmente eficazes para atingir o fim pretendido e menos gravosas aos bens afetados pela mesma. Assim é denominado de princípio da exigibilidade ou indispensabilidade.<sup>1256</sup>

A restrição ao direito de outrem, ocasionada pela adoção da medida deve ser então, adequada e necessária, indispensável, incontornável à promoção da finalidade colimada<sup>1257</sup>. Por conseguinte, o requisito da exigibilidade ou necessidade impõe a adoção pelo Poder Público de medida menos gravosa, devendo ser a

políticos, culturais, sociais e econômicos. BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. *Op.cit.*, p. 386-387.

<sup>1252</sup> BARROS, S. de T. **O princípio da constitucionalidade e o controle da constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais**. *Op.cit.*, p. 72.

<sup>1253</sup> REZEK NETO, C. **O princípio da proporcionalidade no Estado Democrático de Direito**. São Paulo: Lemos & Cruz, 2004, p. 39. BARROS, S. de T. *Ibid.*, p. 72.

<sup>1254</sup> Conforme a doutrina de Canotilho, “trata-se, pois, de controlar a relação de adequação medida-fim”. CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. *Op.cit.*, p. 270.

<sup>1255</sup> BARROS, S. de T. **O princípio da constitucionalidade e o controle da constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais**. *Op.cit.*, p. 80.

<sup>1256</sup> SANTOS, G. F. **O Princípio da Proporcionalidade na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – Limites e Possibilidades**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004, p. 110.

<sup>1257</sup> CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. *Op.cit.*, p. 270.

menor possível a restrição aos direitos fundamentais.<sup>1258</sup>

A máxima da proporcionalidade, em sentido estrito, circunscreve-se à legitimidade da medida dever obedecer a um juízo de razoabilidade entre os meios e os fins, eis que, demanda a razoabilidade ou proporcionalidade do sacrifício imposto em face do fim perseguido<sup>1259</sup>.

Assim, deve ser razoável a exigência da restrição imposta à obtenção da finalidade pretendida, o princípio da proporcionalidade em sentido estrito, estando adstrito à condição sob a qual entre os meios utilizados e o fim pretendido haja razoabilidade.<sup>1260</sup>

As três máximas ou subprincípios da proporcionalidade são cumulativas e devem ser examinadas de forma subsidiária, vez que se deve à subsidiariedade à subdivisão em três dimensões. Portanto, se faltar qualquer deles torna-se desnecessária a perquirição sobre os demais.<sup>1261</sup> Em suma, uma medida será proporcional, em sentido estrito, quando se evidenciar necessária e, por sua vez, somente pode ser necessária se mostrar-se adequada.

Pode-se afirmar, com base no exposto até aqui, que as ações afirmativas não têm o condão de vulnerar a isonomia, vez que se o fundamento do *discrímen* for consentâneo com o ordenamento jurídico na medida *in concreto* evidenciar-se idônea, apta, útil à obtenção do objetivo a que se propõe.<sup>1262</sup>

Ademais, se a medida revelar-se necessária ou indispensável, ou seja, se não há outros meios igualmente eficazes e menos gravosos aos direitos envolvidos em questão; e, por fim, manter-se a relação fins e meios uma relação de razoabilidade, proporcionalidade não há ferimento à isonomia.<sup>1263</sup>

<sup>1258</sup> SARMENTO, D. A ponderação de interesses na constituição federal. *Op.cit.*, p.88.

<sup>1259</sup> Tal postulado também é denominado de “máxima do sopesamento”. BARROS, W. P.; BARROS, W. G. Z. **A Proporcionalidade como Princípio de Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 65.

<sup>1260</sup> STEINMETZ, W. **A vinculação dos particulares a direitos fundamentais**. *Op.cit.*, p. 212. Segundo J.J. Canotilho evidencia o princípio da proporcionalidade em sentido restrito, ou princípio da ‘justa medida’, “meios e fim são colocados em equação mediante um juízo de ponderação, com o objetivo de se avaliar se o meio utilizado é ou não desproporcionado em relação ao fim. Trata-se, pois, de uma questão de ‘medida’ ou ‘desmedida’ para se alcançar um fim: pesar as desvantagens dos meios em relação às vantagens do fim”. CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. *Op.cit.*, p. 270.

<sup>1261</sup> SILVA, L. V. A. da. **O Proporcional e o Razoável**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 34. BARROS, W.P; BARROS, W.G.. *Op.cit.*, p. 90.

<sup>1262</sup> Tendo em vista à complexidade que envolve as diversas modalidades de ações afirmativas em razão dos plúrimos públicos beneficiários e dos meios utilizáveis torna-se demasiadamente difícil uma análise *in abstracto* da legitimidade das medidas afirmativas enquanto gênero.

<sup>1263</sup> Cf. CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. *Op.cit.*, p. 270.

Além disso, a análise da legitimidade das ações afirmativas deve levar em consideração o contexto político, econômico e cultural, bem como fatores histórico-geográficos, os recursos disponíveis, fatores sociais e temporais,<sup>1264</sup> valendo-se também das contribuições dos dados estatísticos, no que diz respeito à demonstração da perpetuação dos efeitos da discriminação do passado na atualidade.<sup>1265</sup>

Gwénaële Calvès evidencia que a questão de saber se o tratamento preferencial é justo ou injusto remete em última análise ao tipo de preferência adotada em questão, conforme os princípios de justiça aplicáveis ao contexto.<sup>1266</sup>

Insta acrescentar que tais ações afirmativas devem possuir uma finalidade legítima a partir da perspectiva dos valores constitucionais, vale dizer, devem constituir uma resposta aos membros da parcela vulnerável no que tange ao impedimento do pleno desenvolvimento de suas capacidades.<sup>1267</sup>

No que tange à conveniência e oportunidade, a despeito dessa discussão ser afeta à arena política, pode-se afirmar que em face da realidade socioeconômica e das especificidades históricas brasileiras, tais medidas não vulneram o princípio da

<sup>1264</sup> BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. *Op.cit.*, p. 386-387.

<sup>1265</sup> Carlos Roberto de Siqueira Castro sublinha que, num contexto de estatísticas sociais desfavoráveis àqueles contingentes humanos inferiorizados da sociedade, “a persistência nas generalizações legislativas, com adoção de normas simplistas, genéricas e iguais para todos, independentemente das notórias diferenças sociais e econômicas que são fruto, por exemplo, do escravismo e da cultura machista, não propicia a mobilidade e a emancipação social desses grupos discriminados e, até mesmo, aprofunda e reproduz os condenáveis preconceitos histórica e culturalmente enquistados no organismo social. Nesse campo de questões, que bem exprime as relações sempre tensas entre o Direito e a sociedade, a caracterizar o fenômeno a que designamos de constitucionalismo de resultados, percebe-se nitidamente o abandono do classicismo isonômico e a busca de instrumentos de aplicação e interpretação da Constituição capazes de enfrentar o imobilismo conservador e de prestigiar as políticas públicas mudancistas e de transformação social. Aqui, altera-se a dimensão e o próprio eixo de referência da igualdade, substituindo-se a ideia da não discriminação formal pelo ideal da não discriminação material. Por esse viés teórico, o postulado da isonomia não mais se refere apenas à proibição de tratamento discriminatório, mas inclui na análise sociológico-jurídica o impacto e as sequelas sociais impostas pela longa sujeição histórica e cultural ao tratamento desigual prevalente. Nessa ótica, vislumbra-se o duplo aspecto (social e jurídico) da teorização da igualdade, ou seja, ‘as teorias da discriminação’, que no modelo americano foram denominadas de ‘teoria do tratamento diferencial’ (*disparate treatment theory*) e ‘teoria do impacto diferencial’ (*disparate impact theory*)”. CASTRO, C. R. S. de, *apud* SILVA, L. F. M. **Ação afirmativa e cotas para afrodescendentes**. *Op.cit.*, p. 444-446.

<sup>1266</sup> “[...] a questão de saber se o tratamento preferencial é justo ou injusto, desejável ou não, os colocará então diferentemente segundo o tipo de preferências em questão, conforme os princípios de justiça aplicáveis e conforme o contexto. Em última análise e sob condição de admitir que o tratamento preferencial não é nem bom nem mal em si, convém adotar a definição aqui sustentada. Ela permite que se determine, caso a caso e em função do contexto, a legitimidade do recurso ao tratamento preferencial”. CALVÈS, G. *Les politiques de discrimination positive*. **Problèmes politiques et sociaux**. *Op.cit.*, p. 35. (tradução livre).

<sup>1267</sup> Este argumento será melhor desenvolvido no capítulo 4, no qual analisaremos tais medidas a partir da teoria da justiça de Amartya Sen.

igualdade, posto que objetivam mediante a igualdade de oportunidades restabelecer e equilibrar os efeitos negativos das discriminações do passado e da desigualdade presente.<sup>1268</sup>

Nessa linha de pensamento, John Rawls preceitua ao aludir ao princípio liberal-democrático da igualdade de oportunidades, que toda pessoa deve ter a mesma possibilidade ou oportunidade no tempo e no espaço com vista à promoção de seu desenvolvimento, conforme suas capacidades e interesses. Isso é que o autor denomina justiça distributiva.

Nesse passo, as considerações do Ministro Joaquim Barbosa ao acrescentar que se o princípio da igualdade pode ser aceito como instrumento que visa combater as inúmeras formas de discriminação, perpetradas contra as mulheres e contra os deficientes, há ainda que ser aceito no combate àquela que, segundo suas palavras, a “mais arraigada forma de discriminação entre nós, a que tem maior impacto social, econômico e cultural, a discriminação de cunho racial”.<sup>1269</sup>

Diante do exposto até aqui, pode-se afirmar que, as ações afirmativas desde que tenham por objetivo a redução de um quadro de vulnerabilidade – finalidade perseguida, que observem a proporcionalidade e, respeitem a temporariedade, não se afigura possível vislumbrar vulneração do princípio isonômico. Antes, porém afigura-se o seu adimplemento na dimensão do comando de tratamento diferenciado.<sup>1270</sup>

Nesse momento, procurar-se-á analisar se o tratamento diferenciado aos afrodescendentes com vistas ao acesso ao ensino superior vulneraria o princípio da igualdade.

A despeito da doutrina corrente evidenciar que o princípio da igualdade formal é relativo e admite gradações, sabe-se que nem todas as diferenciações são tidas como permitidas ou constitucionais, devendo passar pelo crivo da

<sup>1268</sup> RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. *Op.cit.*, p. 41.

<sup>1269</sup> GOMES, J.J. B. **Ação Afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade**. *Op.cit.*, p. 96. Neste sentido ainda, ROCHA, C. L. A. **Ação Afirmativa – o conteúdo democrático do princípio da igualdade**. *Op.cit.*, p. 293.

<sup>1270</sup> Evidencia-se uma faceta da releitura do princípio da igualdade ao superar a igualdade meramente formal em homenagem ao concreto e ao real, a denominada teoria das diferenças de situação. Aliás, de se consignar neste passo, que a não-implementação de ações afirmativas quando tal meio for necessário para a efetivação dos direitos fundamentais e para a consecução de objetivos constitucionais igualitários poderia caracterizar, em realidade, violação ao princípio da proporcionalidade na sua dimensão positiva, isto é, na dimensão da cláusula de proibição de proteção deficiente. Não obstante urge recordar que a análise de legitimidade de ações afirmativas requer como já visto, uma análise dos dados empíricos do caso concreto.

proporcionalidade, isto é, à adequação ao fim a que se destina, à necessidade da medida e à proporcionalidade dos meios. Ademais, a justificativa da diferenciação dever ser razoável, objetiva, suficiente e proporcional, isto é, visar uma equalização de situações desiguais.<sup>1271</sup>

No particular, Carlos Roberto De Siqueira Castro evidencia que a adoção de cotas voltadas ao ingresso de estudantes negros em universidades brasileiras apresenta-se como uma medida imprescindível à solução do desproporcional quadro do ensino superior brasileiro.<sup>1272</sup>

A análise se há ou não comprometimento do princípio da igualdade pelas cotas raciais voltadas a favorecer um grupo vulnerável, os afrodescendentes, valendo-se de um critério racial, em tese, não autorizado pela Constituição da República de 1988, demanda, sobretudo, considerar duas questões que se apresentam imbricadas: a finalidade primordial pretendida pela medida e a questão da vulnerabilidade.

Dentre as diversas finalidades que podem ser imputadas às políticas de cotas, a principal é promover o acesso ao ensino superior aos afrodescendentes. Não obstante, se as medidas em apreço visarem também outras finalidades, a principal finalidade ao que parece, é promover o acesso à Universidade aos afrodescendentes.

Com vistas a melhor compreender a vulnerabilidade que assola os afrodescendentes, Luís Fernando Martins da Silva considera que a situação de desvantagem dos afro-brasileiros ao acesso à educação formal tem raízes que remontam ao passado colonial e à escravidão.<sup>1273</sup>

A discriminação racial faz-se presente na área educacional, estando, dessa forma, prejudicado o desenvolvimento educacional e a especialização dos afro-brasileiros, “importando na dificuldade de sucesso na escola e ao acesso às posições melhor remuneradas do mercado de trabalho, gerando um círculo vicioso de pobreza, insucesso escolar e marginalização social”.<sup>1274</sup>

<sup>1271</sup> FALCÃO, *apud* GOMES, J. B. A Recepção do Instituto da Ação Afirmativa pelo Direito Constitucional Brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Ano 38, n. 151, jul.-set., 2001 b, p. 146.

<sup>1272</sup> CASTRO, C. R. S., *apud* SILVA, L. F. M. **Ação afirmativa e cotas para afrodescendentes**. *Op.cit.*, p. 68-69.

<sup>1273</sup> SILVA, L. F. M. Ação afirmativa e cotas pra afrodescendentes: algumas considerações sociojurídicas. In: SANTOS, R. E.; LOBATO, F. (Orgs.). **Ações Afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais**. *Op.cit.*, p. 61.

<sup>1274</sup> *Id.*

Assim, a vulnerabilidade que assola os afrodescendentes tem origem em diversos fatores que contribuem a reforçar a situação de desvantagem em relação aos demais concorrentes em concursos vestibulares.<sup>1275</sup>

É sabido que o prejuízo historicamente experimentado pelos escravos africanos nunca foi indenizado, tendo ao contrário, se perpetuado face completa omissão estatal no que diz respeito aos meios de subsistência. Tal negatividade gerou efeitos nos mais diversos segmentos da vida dos escravos recém-libertos, bem como de seus descendentes, na empregabilidade e no acesso à educação de qualidade.

Por conseguinte, a promoção da igualdade apresenta-se como um motivo razoável e necessário, haja vista as vicissitudes advindas do longo período de escravidão e do racismo velado ou não oriundo do processo de “embranquecimento”.

Ademais, a competição a partir entre brancos e negros em concursos vestibulares a partir dos critérios tradicionais, inspirados na ideia de *colorblindness*<sup>1276</sup>, compromete a igualdade de oportunidades<sup>1277</sup>, haja vista a desigualdade simbólica ou material entre os afrodescendentes e os demais candidatos.<sup>1278</sup>

A situação de vulnerabilidade e de assimetria que acomete posição dos afrodescendentes brasileiros, em relação aos brancos, contribui para reforçar as desigualdades abissais, tendo repercussões nefastas sobre a igualdade de oportunidades com vistas ao acesso ao ensino universitário. Assim, o sistema de cotas, que considera a variável racial e a variável socioeconômica, adotado por instituições de ensino superior, constituem políticas seletivas de suma importância para minorar esse quadro, dando vazão a igualdade material do postulado da igualdade.<sup>1279</sup>

<sup>1275</sup> MUNANGA, K; GOMES, N. L. **O negro no Brasil de hoje**. *Op.cit.*, p. 191.

<sup>1276</sup> Indistinação de cor.

<sup>1277</sup> No Brasil a universidade pública atende precipuamente o topo da pirâmide social, os negros constituem apenas 2% entre os estudantes, e para alguns, isso “estaria mais para o campo da natureza dos indivíduos do que da sociedade que os formam”. OLIVEIRA, E. H. P. de. Pelo direito de sonhar o futuro. In: SILVA, C. **Ações Afirmativas em Educação: Experiências Brasileiras**. *Op.cit.*, p. 164. Esta situação de assimetria pode ser corrigida em caráter de emergência, pelas cotas raciais, de maneira que não há que se falar em vulneração da igualdade, mas ao contrário, na observância da mesma.

<sup>1278</sup> CARVALHO, J. J.de. **Exclusão racial na universidade brasileira**. *Op.cit.*, p. 84.

<sup>1279</sup> SILVA, C. **Ações Afirmativas em Educação: Experiências Brasileiras**. *Op.cit.*, p.31.

Portanto, pode-se afirmar que o fundamento do *discrímen* a legitimar as ações afirmativas em estudo, apresenta-se idôneo, haja vista que tal fundamento denota a busca da superação ou minoração do quadro de vulnerabilidade.<sup>1280</sup>

Resta analisar se a política de cotas para acesso dos afrodescendentes ao ensino superior não fere a proporcionalidade, eis que, se resguarda a cláusula de arbítrio e a cláusula de proibição de excesso.

Primeiramente, deve-se constatar a utilidade da medida, uma vez que medida inútil merece rejeição em face da proporcionalidade. No particular, as repercussões das políticas de cotas geraram um incremento da igualdade de oportunidades, da representação dos afrodescendentes nos círculos universitários, dentre outros efeitos que serão apresentados ao se analisar a eficácia de tais políticas.<sup>1281</sup>

Com efeito, Ahya Siss evidencia que nos Estados Unidos da América, até mesmo os detratores das políticas de ação afirmativa, admitem que aproximadamente “20% da lacuna dos reduzidos ganhos raciais podem ser atribuídos às melhorias no contingente na educação dos negros, e uma proporção similar a melhorias na qualidade da educação”.<sup>1282</sup>

Superada a etapa de aferição da adequação, deve ser enfrentada a necessidade das medidas em apreço.<sup>1283</sup> No particular mencionam-se os números apresentados pelo Exame Nacional de Cursos, realizado no ano de 2000 pelo MEC, os afrodescendentes a despeito de constituírem 45,2% da população nacional, representavam apenas 15,7% do total da amostra, encontrando-se nitidamente sub-

---

<sup>1280</sup> O critério da necessidade ou adequação busca aferir a própria utilidade da medida, mediante a aferição do nexo entre a política adotada e a finalidade visada, no caso em tela, se a política de cotas favorece o acesso de afrodescendentes ao ensino superior.

<sup>1281</sup> Nesse contexto, a política de cotas efetivamente favorece o acesso de seu público-alvo a educação superior. Segundo dados da União da Liberdade Civil Americana, graças ao incentivo das ações afirmativas no âmbito da educação, em 1970, 23% dos afro-americanos se matricularam em cursos de nível superior. No ano de 1980, eles já somavam 8% do total dos graduados em todas as faculdades e universidades daquele país. E em 1993, o índice de ingresso dos afro-americanos em algum curso superior, encontrava-se em torno dos 33%. SISS, A. **Afro-Brasileiros, Cotas e Ação Afirmativa: razões históricas.** *Op.cit.*, p. 124.

<sup>1282</sup> *Ibid.*, p. 124. Em sentido contrário, KAUFMANN, R. F. M. **Ações Afirmativas à brasileira: necessidade ou mito?** *Op.cit.*, p. 271.

<sup>1283</sup> O subprincípio da necessidade demanda que será proporcional à medida adequada que, por afetar direitos de terceiros, seja encarada como necessária, no sentido de indispensável. Cf. SISS, A. **Afro-Brasileiros, Cotas e Ação Afirmativa: razões históricas.** *Op.cit.*, p. 144.

representados, tanto em relação à totalidade da amostra, quanto no interior de cada curso.<sup>1284</sup>

É necessário ainda verificar se há ferimento a proibição de excesso, à medida que, a despeito de adequada, revele-se desnecessária, tendo em vista que há possibilidade de ser substituída por outra igualmente efetiva e menos gravosa em relação aos direitos afetados.<sup>1285</sup>

Várias objeções levantadas à política de cotas argumentam que investimentos maciços na qualidade da educação básica pública<sup>1286</sup> induziriam à melhoria da igualdade de oportunidades quanto ao ensino universitário por parte dos afrodescendentes.

Por óbvio que um incremento nos investimentos e na qualidade da educação básica revela-se indispensável. Entretanto, os efeitos de tais investimentos somente serão experimentados em um prazo longo, de maneira que um amplo espectro de pertencentes à parcela que recebeu um ensino de baixa qualidade permanecerá marginalizado e excluído. Insta rememorar que as ações afirmativas ostentam um caráter emergencial, procuram combater artificialmente situações de assimetria e vulnerabilidade.

Desta forma, mostram-se justificadas, haja vista que outros meios não se revelam, igualmente eficazes, não podendo ser substituídas por medidas menos gravosas em relação aos demais direitos dos afetados.<sup>1287</sup>

Por fim, deve se submeter à política de cotas raciais com vistas ao acesso superior ao crivo do subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito. Este subprincípio ao demandar um nítido juízo de valor ou peso dos direitos ou bens em conflito, revela-se talvez como o mais tormentoso.<sup>1288</sup>

<sup>1284</sup> SISS, A. *Id.* Há estudiosos que defendem a necessidade de conjugação do critério racial com o socioeconômico, vez que, impediria que afrodescendentes detentores de recursos econômicos sejam beneficiados, caracterizando, dessa maneira, uma discriminação reversa, no tocante à parcela branca pobre. KAUFMANN, R. F. M. **Ações Afirmativas à brasileira: necessidade ou mito?** *Op.cit.*, p. 271.

<sup>1285</sup> GUERRA FILHO, W. S. **Processo Constitucional e direitos fundamentais**. São Paulo: Celso Bastos, 1999, p. 59-60.

<sup>1286</sup> A Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Lei n. 9.394/96 define educação básica como sendo constituída pela educação infantil, pelo ensino fundamental e ensino médio. Art. 21, inciso I.

<sup>1287</sup> Roberta Kaufmann insiste no argumento de defesa das cotas raciais mistas para acesso ao ensino superior como mais adequada ao contexto brasileiro. KAUFMANN, R. F. M. **Ações Afirmativas à brasileira: necessidade ou mito?** *Op.cit.*, p. 271.

<sup>1288</sup> A relação entre meios e fins deve ser razoável, ou seja, entre o sacrifício exigido e a finalidade pretendida de haver uma relação de razoabilidade. BARROS, S. de T. **O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais**. *Op.cit.*, p. 85-86.



A política de cotas para ser considerada razoável deve ser avaliada a partir de diversas circunstâncias do caso concreto, caso a caso, levando-se em consideração uma miríade de fatores,<sup>1289</sup> devendo ser analisada a partir de cada medida específica.<sup>1290</sup>

No tocante à problemática da temporariedade da política de cotas em questão, evidencia-se a necessidade da permanência das circunstâncias concretas ensejadoras de tais medidas. Encontram-se justificadas enquanto permanecer a situação de vulnerabilidade geradora de um quadro de assimetria ou discriminação. Tais medidas são especiais e temporárias devendo-se passar por uma revisão periódica em conformidade com os dados revelados pelas estatísticas,<sup>1291</sup> tão logo seja corrigido o quadro de vulnerabilidade tais medidas devem cessar.<sup>1292</sup>

Assim, a implementação dessas políticas demandam a previsão de um prazo certo de duração, pois atuam no combate de necessidades específicas de igualação. A temporariedade deve ser definida a partir do correto delineamento das finalidades visadas, enfim sua eficácia, no sentido dos efeitos concretos da ação afirmativa,<sup>1293</sup> aclarar a possibilidade ou impossibilidade de superação da vulnerabilidade combatida e, por conseguinte, buscar, com base em tal fato, caracterizar os sistemas de cotas raciais para o acesso ao ensino superior como temporários.<sup>1294</sup>

Diante do exposto, pode-se afirmar que a princípio, a política de cotas para acesso ao ensino superior pelos afrodescendentes não vulneram o princípio da igualdade, posto que passam pelo crivo do construto da proporcionalidade, constituindo inclusive mecanismos de concretização de igualdade material.

<sup>1289</sup> Dentre os quais, citam-se, o número de vagas disponíveis no vestibular, o percentual destinado aos afrodescendentes, a realidade demográfica local, o contexto social e cultural para o qual se destina. As cotas caracterizam-se como não universais, incidem, portanto, apenas sobre parte de um todo, devendo-se considerar ainda, os percentuais estabelecidos sobre a totalidade de vagas destinados aos afrodescendentes. DOMINGUES, P. **A nova abolição**, 2008, p. 166. GUERRA FILHO, W. S. **Teoria processual da Constituição**. *Op.cit.*, p. 85-86. MENEZES, P. L. de. **A Ação Afirmativa (Affirmative Action) no Direito Norte-Americano**. *Op.cit.*, p. 35.

<sup>1290</sup> MENEZES, P. L. de. *Ibid.*, p. 35. SANTOS, S. A. Ação Afirmativa e mérito individual. *Op.cit.*, p. 96. MUNANGA, K; GOMES, N. L. **O negro no Brasil de hoje**. *Op.cit.*, p. 171.

<sup>1291</sup> MUNANGA, K; GOMES, N. L. **O negro no Brasil de hoje**. *Op.cit.*, p. 272.

<sup>1292</sup> José Jorge de Carvalho considera que no Itamaraty, existem apenas dez negros entre mil diplomatas; no Congresso Nacional, não passam de 3%, juízes, médicos, engenheiros, professores universitários negros somam uma parcela ínfima, “em cem anos de vida universitária, não chega a 1% o número de professores negros” Cf. CARVALHO, J.J., apud DOMINGUES, P. **A nova abolição**. *Op.cit.*, p. 149.

<sup>1293</sup> SANTOS, J. P. de F. **Ações afirmativas e igualdade racial**: a contribuição do direito na construção de um Brasil diverso. *Op.cit.*, p. 103.

<sup>1294</sup> *Ibid.*, p. 83.

É sabido que essa parcela beneficiada no passado experimentou desvantagens e restrições durante o regime escravocrata e pelo posterior processo de abolição adotado pelo Estado brasileiro que contribuíram de forma veemente para dificultar-lhes o acesso aos nichos altamente especializados e competitivos, como o mercado de trabalho e o sistema educacional superior.<sup>1295</sup>

Cabe ainda acrescentar que, no presente, os afrodescendentes estão submetidos aos processos estruturais de exclusão, sendo necessário e urgente, portanto, prover as condições simbólicas e materiais com vistas à construção da igualdade.<sup>1296</sup>

Tais eventos históricos constituem-se, simultaneamente, em injustiças simbólicas fruto das discriminações e em injustiça material induzindo desigualdade econômica, são em grande medida os responsáveis diretos pela vulnerabilidade que acomete os afrodescendentes ainda hoje, a qual é evidenciada pelos indicadores estatísticos que apresentam a enorme desigualdade entre brancos e negros, a despeito do mito da igualdade racial.<sup>1297</sup>

Em contextos de acentuada vulnerabilidade devida às constantes e severas discriminações ocorridas no passado, cujos efeitos se protraem no tempo, adicionadas as desvantagens socioeconômicas advindas da exclusão do acesso à educação e, conseqüentemente, ao mercado de trabalho, encontram-se justificadas tais medidas, ressalvada a análise do caso concreto.<sup>1298</sup>

Por conseguinte, o negro<sup>1299</sup> enfrenta um duplo obstáculo ao tentar ingressar no ensino superior brasileiro: as barreiras histórico-culturais mencionadas, bem como os influxos das barreiras socioeconômicas.<sup>1300</sup>

As compensações outorgadas à parcela significativa da sociedade brasileira – os afrodescendentes – visam corrigir distorções forjadas pelas vicissitudes históricas, econômicas e culturais brasileiras e minorar e/ou erradicar,

<sup>1295</sup> O fundamento que justifica a política de cotas com vistas ao acesso ao ensino superior pelos afrodescendentes parece ser mais do que suficiente, eis que, essa parcela experimentou e experimenta pesada negatividade oriunda de um passado histórico em que seus antepassados foram reduzidos à condição de coisa, objeto de direito de propriedade, sendo que, posteriormente foram despojados do acesso aos meios de produção e não fizeram jus a nenhuma indenização, nem mesmo visando sua subsistência após a libertação.

<sup>1296</sup> JACCOUD, L. de B.; BEGHIN, N. **Desigualdades raciais no Brasil**. *Op.cit.*, p. 25-31.

<sup>1297</sup> MUNANGA, K; GOMES, N. L. **O negro no Brasil de hoje**. *Op.cit.*, p. 171.

<sup>1298</sup> MENEZES, P. L. de. A Ação Afirmativa (Affirmative Action) no Direito Norte-Americano. *Op.cit.*, p. 34.

<sup>1299</sup> Entendidos aqui como os pretos e pardos autodeclarados. Tal junção aqui realizada tem por base a categorização feita pelo IBGE em suas pesquisas.

<sup>1300</sup> Baixa renda familiar e o ensino público defasado.

consequentemente, em caráter emergencial e urgente, a sua situação de vulnerabilidade.<sup>1301</sup>

Assim, o valor do sistema de cotas encontra-se intimamente vinculado a razão do tratamento diferenciado dispensado aos afrodescendentes tidos como integrantes das parcelas vulneráveis da sociedade. Com vistas a melhor se esclarecer o que se entende aqui, por vulnerabilidade, desenvolver-se-á nos próximos itens, uma abordagem de ordem histórico-econômica da escravidão e do processo de libertação e seus possíveis efeitos na perpetuação das injustiças simbólicas e materiais que acometem os afrodescendentes.<sup>1302</sup>

#### 3.6.4 O PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE DAS PRESTAÇÕES FRENTE ÀS POLÍTICAS DE COTAS RACIAIS

No tocante ao argumento da vulneração da universalidade das prestações, é significativo observar o influxo das políticas neoliberais experimentadas por diversos países no tocante à retração nas políticas públicas sociais.

Desse modo, uma das características das políticas em apreço, a seletividade, pode representar uma solução ou alternativa a tal problemática, ao propiciar o aumento de eficiência e racionalidade dos recursos escassos, tendo por base o critério da vulnerabilidade.

O uso de medidas focalizadas já tinha sido utilizado no contexto do Estado de Bem-estar Social, que adotava políticas keynesianas de proteção a setores estratégicos da economia por meio da canalização de recursos e investimentos às esferas “carentes” da sociedade que demandavam investimentos públicos maciços. Portanto, segundo ensina Feres Júnior, as ações afirmativas não se constituem inovações, posto que não alteram os pressupostos já requeridos no âmbito do Estado de Bem-estar Social.<sup>1303</sup>

<sup>1301</sup> NEVES, M. Justiça e Diferença numa Sociedade Global Complexa. In: SOUZA, J. (Org.). **Democracia hoje. Novos Desafios para a Teoria Democrática Contemporânea**. Brasília: Editora UnB, 2001, p. 339.

<sup>1302</sup> Procurar-se-á analisar a situação de vulnerabilidade de ordem histórico-cultural e econômico-social passada e presente.

<sup>1303</sup> No contexto ensina Bruno Palier que, não existiu em termos históricos, senão em termos hipotéticos ou ideias, as formas de Estado Social com prestações sempre universais, havendo na verdade, formações mistas em relação à universalidade das prestações. Recordar-se como visto que o modelo beverigiano baseava-se numa ideia de solidariedade social financiada à base de impostos, já o modelo bismarkiano era informado pela adesão e cotização dos segurados.

Com efeito, evidencia-se que também o Estado brasileiro possui parte de suas políticas sociais orientadas tanto pelo critério da universalidade, quanto pelo critério de adesão e contributivo, sendo que a maioria das políticas públicas brasileiras não é informada pela universalidade. Desse modo, ao se preservar um núcleo de prestações universais, não há que se falar em violação a universalidade das prestações.

Assim, a política de cotas raciais não fere o princípio da universalidade das prestações, precipuamente, porque nenhuma política pública no país é genuinamente universal. Dessa maneira, um dos problemas encontra-se vinculado ao próprio caráter de universalidade das políticas públicas.

As ações afirmativas, notadamente, a política de cotas raciais encontram-se justificadas, em certa medida, tendo em vista o contexto atual. Basta-se admitir que a discriminação racial existente produz um grau de desigualdade tal que somente as ações e políticas de caráter universal, tampouco o caráter reativo da legislação antidiscriminação, não têm contribuído de modo eficaz à redução dessa desigualdade.<sup>1304</sup>

Insta consignar que o acesso à educação superior permanece ainda informado pela universalidade, na medida em que a maioria das vagas às universidades permanece destinada à ampla concorrência, havendo, como já visto, duas concorrências, uma geral e irrestrita, pautada no princípio da universalidade e no critério do mérito, bem como outra restrita aos afrodescendentes, seletivamente e, igualmente, submetida ao critério meritocrático.

Consigna-se também como um desdobramento da objeção a universalidade das prestações, a argumentação quanto ao risco à coesão social, tendo em vista o possível questionamento por parte dos setores afetados pela política de cotas que poderiam objetar a necessidade das prestações assim como acentuar a discriminação as parcelas favorecidas. Essa objeção foi amplamente apresentada nos contextos europeus e norte-americanos, nos quais a relativização da universalidade suscitou discussão quanto à legitimidade do Estado e quanto à possibilidade de se criar uma sociedade dual e sem coesão.

---

PALIER, Bruno *apud* HOLCMAN, Robert. La Protection Sociale: principes, modèles, nouveaux défis. **Problèmes politiques et sociaux**, n. 793. Paris: La Documentation Française, 1997, p. 35.

<sup>1304</sup>

Nesse sentido FERES JÚNIOR, J. Aspectos normativos e legais das políticas de ações afirmativas. In: **ação afirmativa e universidade**. *Op.cit.*, p. 50.

Tal sociedade dual seria constituída de um lado, por uma parcela que arcaria com as suas necessidades de forma relativamente independente, por meio da tributação, recorrendo às prestações privadas de educação, de saúde, de previdência, dentre outras e, de outro lado, uma parcela social que seria reduzida de segurada para assistida, dependente das prestações sociais arcadas àquela parcela que dela não se beneficiaria.

Portanto, segundo tal entendimento, as ações afirmativas violariam diversos princípios republicanos, tais como o princípio da universalidade das prestações, especificamente, no que diz respeito às cotas raciais para universidades públicas, o princípio da igualdade ao acesso à educação e ainda, segundo a doutrina francesa, tais medidas violariam o princípio da indiferenciação do corpo político.<sup>1305</sup>

Os referidos argumentos originam-se, via de regra, a partir de outros contextos, especialmente, a partir do europeu no qual pode-se afirmar que ainda que por um período de tempo, houve Estado Social. No Brasil, a desigualdade social, e, por conseguinte, a sociedade dual e o risco à coesão social, tão temidos pelos detratores das ações em estudo, parece já estar a muito por aqui consolidados, conforme se pode evidenciar a partir dos dados estatísticos revelados no primeiro capítulo.<sup>1306</sup>

Portanto, é preciso se atentar que a objeção no contexto brasileiro ganha um peso diverso, daquele norte-americano ou europeu, vez que nossa sociedade já é significativamente dual ou desigual, não se podendo imputar às políticas afirmativas a criação de algo já pré-existente, com vistas à sua (des)legitimação.

No tocante ao pretenso risco à coesão social que tais políticas afirmativas poderiam gerar o cientista social norte-americano, Thomas Skidmore evidencia a necessidade de se estar atento aos argumentos levantados contra as ações afirmativas, posto que, no mais das vezes, os argumentos baseiam-se em percepções e em posicionamentos ideológicos dos sujeitos sociais.<sup>1307</sup> Outrossim, no tocante à coesão social, é importante sublinhar a necessidade da

<sup>1305</sup> Conforme BORGUETTO, M. In: CALVÈS, G. Les politiques de discrimination positive. **Problèmes politiques et sociaux**. *Op.cit.*, p. 4.

<sup>1306</sup> Tal objeção referida a sociedade dual é tipicamente europeia, especificamente, a partir das considerações dos franceses. *Ibid.*, p. 6.

<sup>1307</sup> Conforme SKIDMORE, T. In: SOUZA, J. (Org.) **Multiculturalismo e Racismo**. Uma comparação Brasil-Estados Unidos. *Op.cit.*, p. 131.

conscientização social quanto a realização da solidariedade e dos direitos de fraternidade.<sup>1308</sup>

No contexto brasileiro, a implantação da política de cotas para acesso às universidades públicas parecem caminhar no sentido inverso ao apontado pelos argumentos contrários as mesmas, vez que procura atuar reduzindo a desigualdade e, portanto, mitigando a dualidade social extrema no país.

Assim, tais medidas tendem a se constituir medidas avançadas no que pertine a promoção da paridade na disputa por oportunidades sociais disponíveis, viabilizando, desse modo, um modelo de país mais coeso e integrado, ao oportunizar a inclusão dos afrodescendentes que sofrem uma desvantagem social prévia.<sup>1309</sup>

### 3.6.5 SISTEMA MULTIRRACIAL BRASILEIRO E A OBJEÇÃO DA IMPOSSIBILIDADE DE IDENTIFICAÇÃO DO BENEFICIÁRIO

O argumento contrário à adoção das ações afirmativas na modalidade de cotas voltadas ao acesso ao ensino superior decorre, por vezes, arrimado na ideia da democracia racial<sup>1310</sup> e na busca de se descrever a população brasileira como uma população homogênea, tendo em vista a sua mestiçagem. Ademais, é preciso ainda mencionar as tentativas fracassadas de importação de análises estrangeiras, especialmente, a norte-americana, pautadas no racismo de ascendência.

Não obstante, o argumento da democracia racial ter começado a ser fortemente confrontado na década de 1990, ele ainda encontra espaço considerável no ideário social, tendo contribuído à consolidação tanto da objeção de que no Brasil não é possível se identificar raças, quanto à objeção de que no Brasil não existe discriminação racial, mas sim discriminação econômica.

A temática enfrenta a necessidade de se discutir o argumento da inexistência de raças e a construção histórica e político-social desse conceito.

<sup>1308</sup> SKIDMORE, T. *Ibid.*, p. 131.

<sup>1309</sup> Segundo GOMES, J.B. O debate constitucional sobre as ações afirmativas. *Op.cit.*, p. 6.

<sup>1310</sup> Conforme visto no capítulo 1 o mito da democracia racial foi cunhado precipuamente no período do Estado Novo, 1937-1945, tendo sido fortemente disseminado nas décadas posteriores. Foi uma ideia originada em Gilberto Freire, em Sérgio Buarque de Holanda e em Caio Prado Junior. Tal mito foi reafirmado no período da ditadura militar e começou a ser desconstruído na década de 1990, em grande medida pela atuação do movimento negro brasileiro. GUIMARÃES, A. S. A. **Classes, Raças e Democracia**. *Op.cit.*, p. 117-118.

Devido aos avanços da genética, restou evidenciado que a variação genética mostra-se maior inter-raças do que entre raças. Portanto, a diversidade genética no interior de grupos raciais, ou seja, entre indivíduos, é consideravelmente superior à diversidade genética entre esses grupos.

A inexistência de raças biológicas além de demonstrada pela ciência, também foi afirmada pelo próprio direito, tanto no âmbito internacional<sup>1311</sup> quanto no âmbito brasileiro.<sup>1312</sup>

Entretanto, segundo as considerações de Antônio Sérgio Guimarães, a mera supressão do termo raça ou do antirracismo não se mostra suficiente para a eliminação do racismo. Ao contrário, em contexto onde persiste a discriminação impossibilita a construção de medidas de combate à discriminação racial, sejam essas penais e repressivas ou civis e promocionais, como no caso das políticas afirmativas de cotas raciais.

Por conseguinte, se a construção da ideia de raça fundamentou e ainda fundamenta a discriminação, ou seja, se tal conceito serviu historicamente para discriminar negativamente, atuando como critério de restrição e anulação do exercício de direitos por parte de certos indivíduos, deve tal conceito também servir para se reconstruir hierarquias sociais e morais tendentes à promoção do desenvolvimento do ser humano e à consolidação da dignidade humana.

Nessa perspectiva, cumpre evidenciar a distinção entre racismo e antirracismo, segundo Antônio Guimarães, o primeiro desempenha papel fundamental na luta contra o segundo, ou seja, a consideração da raça, o racismo, não se subentende necessariamente em racismo, quer dizer em discriminação racial, e, portanto, o antirracismo não necessariamente implica antirracismo. Em resumo, não se trata simplesmente de não aceitar as diferenças no caso a raça, que o racismo deixará de existir. Ao se reduzir o antirracismo ao antirracismo se estará incorrendo numa

---

<sup>1311</sup> A Convenção pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial estabelece em seu preâmbulo que “qualquer doutrina de superioridade baseada em diferenças raciais é cientificamente falsa, moralmente condenável, socialmente injusta e perigosa”. Convenção pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, ratificada pelo Brasil no ano de 1968.

<sup>1312</sup> A decisão última do Supremo Tribunal Federal no HC 82424/RS de 2003, no qual o conceito biológico de raça foi rechaçado pelo relator Ministro Moreira Alves. O caso aventado versava sobre o habeas corpus impetrado em favor de Siegfried Ellwanger, condenado pelo delito de discriminação racial contra os judeus, por ter publicado, distribuído e vendido material antissemita. O STF reconheceu na decisão prolatada que, “não há diferenças biológicas entre os seres humanos. Na essência são todos iguais. [...] A divisão dos seres humanos em raças resulta de um processo de conteúdo meramente político-social”. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, HC 82424, julgamento em plenário em 17 de setembro de 2003.

forma de racismo, na medida em que a negativa da discriminação racial implica justificar-se as desigualdades sociais presentes.<sup>1313</sup>

Assim, o uso do termo raça justifica-se na política de cotas por ser o mesmo instrumento de categorização utilizado para a construção de um direito à redistribuição de *status* econômico e de reconhecimento.

Não obstante, embora não haja no contexto brasileiro a propalada democracia racial como vimos anteriormente, a discriminação é por vezes mascarada por um apego à igualdade formal, alheia a resultados, ou seja, a estima persistente à alegada convivência entre as raças isenta de preconceitos e caracterizada pela miscigenação.

Ademais, acrescenta-se que no Brasil não houve um racismo institucionalizado oficialmente como no caso norte-americano, mas sim um racismo de cunho assimilacionista baseado em uma “refinada etiqueta de distanciamento social e uma diferenciação aguda de *status* e de possibilidades econômicas”.<sup>1314</sup>

No que diz respeito ao argumento usual da oposição entre os sistemas brasileiro e norte-americano, embora ambos os sistemas não se configurem como totalmente opostos, o racismo brasileiro guarda peculiaridades em relação ao racismo americano.

O racismo à brasileira, conforme denominado por alguns autores baseia-se, no mais das vezes, na cor e não na ascendência, sendo ainda disseminado de modo inarticulado. O modo de racismo no Brasil, baseado na cor transcende, inclusive, o grau de pigmentação da pele, abarcando fenótipos referentes à caracterização da raça, como o formato do nariz, a grossura dos lábios, a textura do cabelo, abrangendo também, os modos de falar, o vestuário, o estilo de música, dentre outros.

Portanto, nesse sentido, o conceito por aqui adotado, aproxima-se da ideia de raça no sentido político-social. Todavia, mescla outros elementos que vão além da etnia como em países africanos ou da ascendência, como ocorre nos Estados Unidos, aonde se acrescenta ainda, a classe econômica.<sup>1315</sup>

Com efeito, a noção de racismo de cor no contexto brasileiro encontra-se vinculada à ideia de que a origem é marcada pela miscigenação, à noção de um

<sup>1313</sup> GUIMARÃES, A.S.A. **Racismo e anti-racismo no Brasil**. *Op.cit.*, p. 64-66.

<sup>1314</sup> GUIMARÃES, A.S.A. **Racismo e anti-racismo no Brasil**. *Ibid.*, p. 43.

<sup>1315</sup> Importante frisar que não se defende a identidade entre a problemática racial e a econômica como visto em item anterior.



país homogêneo, cuja origem racial é a mesma. Nesse sentido, assevera Guimarães se permitiu que uma “penumbra cúmplice encobrisse ancestralidades desconfortáveis”.<sup>1316</sup>

O autor aduz ainda que se os brasileiros são todos mestiços, “por que consideramos branca toda pessoa que não é ostensivamente de cor?” “E por que imaginamos que apenas nos Estados Unidos é possível tratar de ‘brancos e negros’, como se os americanos não fossem também mestiços?”<sup>1317</sup> Portanto, o racismo no Brasil encerra uma ideia de homogeneidade, todavia, nega as diferenças.

Nesse contexto, é importante destacar que o racismo brasileiro não se opõe completamente ao atual racismo presente na África do Sul ou nos Estados Unidos, na medida em que o racismo existente nesses três países não se revela estruturalmente de forma articulada.<sup>1318</sup>

Nesse particular, a continuidade do mito da democracia racial no ideário social brasileiro pode basear-se no conceito denominado de fontes primárias do racismo de Charles Lawrence, consistente numa espécie de assimilação inconsciente do racismo e que demandam reconhecimento pelo direito. As consequências desse racismo contribuem para a exclusão do afrodescendente a certas posições e oportunidades.

Por conseguinte, embora haja o reconhecimento da existência do racismo inarticulado e velado no país, o mito da democracia racial persiste através de uma face não explicitamente reconhecida, seja em relação ao perpetrador, seja em relação à vítima.<sup>1319</sup>

<sup>1316</sup> *Ibid.*, p. 48.

<sup>1317</sup> *Ibid.*, p. 184-185.

<sup>1318</sup> Charles Taylor ensina que, o ser humano detém potencialidades para a articulação moral, tais potencialidades podem ser desenvolvidas ou não. Assim, hierarquias morais convencionais, inclusive aquela baseada na raça como critério, pode ou não ser articuladas pelo indivíduo, ou seja, ele pode ou não tomar consciência da discriminação. TAYLOR, C. The politics of recognition. In: GUTMANN, A. (Ed.) **Multiculturalism**: examining the politics of recognition. Princeton/Chichester: Princeton University Press, 1994. *Op.cit.*

<sup>1319</sup> Um exemplo que evidencia o racismo inarticulado ou inconsciente brasileiro refere-se a pesquisa realizada pela Fundação Perseu Abramo, na qual se entrevistou mais de 5.000 brasileiros com mais de 16 anos, aplicada em 266 municípios e com 1,4% aproximadamente de margem de erro para o total da amostra analisada. A pesquisa apontou que, 96% negaram ter preconceito racial, 89% reconheceram a existência de racismo no Brasil e 74% demonstraram algum preconceito ao responder perguntas do tipo: “você votaria ou votou em algum político negro?” “Negro bom é negro de alma branca?” “O que você faria se um (a) filho (a) casasse com uma pessoa negra?” “O que você faria se tivesse um chefe negro?”. Enquanto, 81% dos pardos e 57% dos pretos responderam que entendem nunca ter sofrido discriminação, na escola, no trabalho ou em estabelecimentos comerciais. Mencionada pesquisa foi publicada em SANTOS, G; SILVA DA, M. P. **Racismo no Brasil** – percepções da discriminação e do preconceito racial no século XXI, quadros 27-37.

Acrescenta-se a ideia de racismo institucional, embora não legal, a noção presente no ideário popular brasileiro no tocante ao problema do racismo, como sendo um problema da esfera privada que se restringe às relações pessoais e não necessariamente como um problema a ser enfrentado pelo Estado ou afeito ao direito, ainda que implique consequências jurídicas na fruição de bens e recursos. Por conseguinte, resistências às respostas institucionais, tais como a política de cotas são frequentes.

O combate à discriminação depende da melhor distribuição do *status* de reconhecimento com vistas à articulação adequada sobre as hierarquias morais e socioeconômicas discriminatórias, por meio de políticas públicas de caráter universal e de ações afirmativas, especialmente, a política de cotas raciais.

O argumento da indefinição racial brasileira, fundada na miscigenação como óbice a identificação dos possíveis beneficiários de tais medidas, apresenta-se como uma das principais objeções opostas à política de cotas raciais.

Ressalta-se a imprescindibilidade de se desenvolver um modelo de política afirmativa com critérios próprios ao contexto brasileiro. Há diferenças entre as definições das categorias raciais brasileiras e norte-americanas. No Brasil, o critério adotado é o da aparência física. Assim, é branco o indivíduo que aparenta ser branco, mesmo que possua algum ascendente negro. Diferentemente, nos Estados Unidos o modelo adotado é o modelo birracial (*one drop rule*), que perquire a ancestralidade do indivíduo. Portanto, será negro, o indivíduo que provar possuir um ancestral negro, mesmo apresentando-se fenotipicamente da cor branca.<sup>1320</sup>

Nesse sentido, Thomas Skidmore considera o modelo brasileiro como sendo multirracial, o que torna as relações mais complexas do que nos Estados Unidos ou qualquer país europeu, posto que as categorias sociais são definidas a partir da aparência física e do *status* social.

Com efeito, no Brasil a miscigenação e o sistema de autoclassificação podem ser considerados como sérios entraves ao sistema de categorização racial, tendo em vista que é comum os brasileiros recorrerem ao “ideal do

<sup>1320</sup> No Brasil, a regra de “uma gota de sangue” detém nuance totalmente distinto da regra nos Estados Unidos, vez que, por aqui, uma gota de sangue “branco” é capaz de operar o ritual do “embranquecimento”. PIZA, EDITH *apud* HUNTLEY, L; GUIMARÃES, A.S.A. (Orgs.). **Tirando a Máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 103.

branqueamento”.<sup>1321</sup> Ademais, no tocante à miscigenação, uma pesquisa realizada pelo Instituto DataFolha no ano de 1995 evidenciou que a cor “morena” é a mais utilizada para autoatribuição de cor pelos brasileiros.<sup>1322</sup>

Entretanto, diversos estudos apontam que, a despeito do afrodescendente, ser classificado como preto ou pardo – mulato –, não existem diferenças no que tange à obtenção de bônus ou ônus sociais, tendo em vista que ambas as parcelas são discriminadas racialmente com um grau e intensidade semelhantes. Todavia, não se descarta aqui a dificuldade presente na identificação racial.

Assim, a mestiçagem e a ênfase no branqueamento contribuíram à criação de um racismo à brasileira que admite a discriminação no âmbito íntimo e privado, impondo desigualdades nas condições de vida e uma característica assimilacionista na esfera da cultura.<sup>1323</sup> Nesse sentido, Darcy Ribeiro pontua que no Brasil vigora o denominado “racismo assimilacionista”, o qual apregoa o “embranquecimento” de todos, apresentando-se, no mais das vezes, mais pernicioso que a segregação.<sup>1324</sup>

Ademais, é preciso evidenciar que para discriminar negativamente nunca houve qualquer dificuldade em se identificar raças no Brasil, mesmo em face do grau de miscigenação brasileira.

Entretanto, não se afasta aqui a dificuldade em se construir um critério de identificação da raça para a candidatura a benefícios, no caso, vagas para universidades, em um país com linhas divisórias raciais tão obscuras e onde o racismo precipuamente adota uma forma inarticulada e velada.

Nessa perspectiva, é significativo indagar se existem critérios de redistribuição precisos, em face da complexidade social a ser levada em consideração e os possíveis critérios distributivos. A resposta *a priori* pode ser parcialmente negativa.

Como ensina Thomas Nagel, a sociedade abarca sérias injustiças com efeitos complexos. Assim, “não há como uma única instituição dentro dessa

<sup>1321</sup> Carl Degler coloca a questão do casamento inter-racial, por exemplo, como uma válvula de escape do mulato, visando uma melhor sorte a sua prole, que não seria vista mais como da cor negra. DEGLER, C. **Neither Black nor White**, 1986, p. 182. Tradução livre. Não obstante, o mulato ou pardo, ao contrário do que afirma o historiador norte-americano não dispõe de um tratamento melhor ou privilegiado.

<sup>1322</sup> TELLES, E. E. **Racismo à brasileira**: uma nova perspectiva sociológica. *Op.cit.*

<sup>1323</sup> Cf. SCHWARCZ, L. M. **Racismo no Brasil**. São Paulo: Publifolha, p. 36.

<sup>1324</sup> Nos Estados Unidos o combate ao racismo voltava-se contra o sistema de “separados mas iguais”, no Brasil a luta antirracista volta-se ao combate ao sistema injusto “juntos mas desiguais”. SANTOS, J. P. de F. **Ações afirmativas e igualdade racial**: a contribuição do direito na construção de um Brasil diverso. *Op.cit.*, p. 56.

sociedade identificar seus critérios para que seja assegurada uma seleção efetivamente competitiva, anulando os efeitos da injustiça”.<sup>1325</sup>

Com efeito, a falta de delineamento preciso não justifica a omissão redistributiva dos recursos por parte do Estado, deixando que prevaleça modos redistributivos baseados em critérios de mérito ou da troca, usuais pela racionalidade de mercado, vez que os mesmos também se configuram imperfeitos.

Portanto, a raça e gênero são generalizações igualmente imprecisas<sup>1326</sup>, como tantas outras utilizadas por aqueles que distribuem os bens e recursos. Não obstante, ao se adotar somente um critério redistributivo<sup>1327</sup> de justiça comutativa, trocas ilícitas precedidas historicamente, ou seja, as transferências injustas precedentes não serão consideradas.

É preciso considerar que se no contexto brasileiro não fosse sequer possível distinguir uma raça da outra, não poderia haver racismo. Desta forma, o critério da auto identificação como identificação do beneficiário, que faz jus a concorrer pela cota destinada ao ensino superior, constitui uma alternativa entre o perigo representado pela identificação por terceiros e a completa “cegueira” à diferença.<sup>1328</sup>

Evidencia-se ainda que no Brasil existe uma grande mestiçagem de raças pelo critério de ascendência, notadamente, de ascendência matrilinear. Entretanto, não se deve confundir essa mestiçagem com aquela essencial à identificação dos indivíduos alvo da discriminação racial no país e, por conseguinte, a identificação dos indivíduos beneficiários da política de cotas (a mestiçagem pelo fenótipo).

Assim, esse grupo deve ser delineado pelo fenótipo, tendo em vista o modo como o racismo se desenvolveu no Brasil, ou seja, como racismo de cor. Ressalta-se a imprescindibilidade da cumulação desse critério como outros métodos com vistas a coibir fraudes, como os comitês ou as comissões.<sup>1329</sup>

<sup>1325</sup> NAGEL, Thomas. **Mortal questions**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press. 15 ed., 2000, p. 93-94.

<sup>1326</sup> COX, Paul. **The Supreme Court, Title VII and “voluntary” affirmative action** – a critique, Indiana Law Review, n. 21, p. 774.

<sup>1327</sup> Redistributivo refere-se à alteração de determinado status alocativo.

<sup>1328</sup> O receio da identificação externa, a exemplo, dos regimes nazistas e de discriminatórios norte-americano e sul-africano.

<sup>1329</sup> Com vistas à averiguação da coerência da autoclassificação, pode-se utilizar de formulários com questões sobre a raça. Na pesquisa realizada pela Fundação Perceus Abramo cumula-se três perguntas fechadas, a partir das categorias apontadas pelo IBGE, branca, preta, parda, amarela ou indígena, sobre a ascendência, considerando a cor dos avós ou pais, pergunta com opções limitadas, “a sua cor é branca, negra ou índia”? SANTOS, G.; SILVA, M. P. da. (Orgs.). **Racismo no Brasil** – percepções da discriminação e preconceito racial no século XXI. Podem-se ainda serem utilizados os requerimentos de declarações assinadas e o uso de fotos e entrevistas,

### 3.6.6 A RESPONSABILIZAÇÃO INTERGERACIONAL: A JUSTIFICATIVA COMPENSATÓRIA E A JUSTIFICATIVA DISTRIBUTIVA DA POLÍTICA DE COTAS

A análise do argumento da responsabilização intergeracional requer o esclarecimento de duas teorias geralmente utilizadas para justificar a opção pelas políticas afirmativas: a saber, a teoria da justiça compensatória e a da justiça distributiva.

Embora ambas as teorias defendam a inclusão dos afrodescendentes, são de fato, teorias distintas, enquanto a teoria distributiva se configura um pleito por justiça no presente, a teoria compensatória busca a realização da justiça pelo passado.

A denominada justiça compensatória fundamenta-se na retificação de injustiças outrora cometidas contra indivíduos, seja por parte do Estado ou por parte de particulares. Portanto, refere-se a uma reivindicação que visa reparar um dano ocorrido no passado em relação a indivíduos pertencentes a determinadas parcelas vulneráveis. Desse modo, a finalidade das políticas afirmativas seria promover o resgate de uma dívida histórica atinente ao período escravocrata a que foram submetidos os negros, quer dizer, uma compensação a outrora adoção da mão de obra escrava.

Conforme evidenciam alguns estudiosos da problemática racial, existem alguns problemas, notadamente no que se refere à assunção da teoria compensatória para justificar a imposição das políticas afirmativas, dentre os quais, a responsabilização no presente os descendentes de pessoas brancas que outrora detinham escravos.<sup>1330</sup>

Ademais, a reparação seria feita a indivíduos que não sofreram diretamente o dano, tampouco se afigura tranquila a identificação dos beneficiários das políticas

---

como meios que constroem o candidato eventualmente disposto a fraudar a declaração de sua raça. Por fim, a autotransclassificação também pode ser aferida por comitês posteriores a auto-identificação do candidato. Visando evitar o possível determinismo por terceiros, a utilização dos comitês deve respeitar algumas condições, a saber: a classificação pelo comitê deve ser posterior a auto-identificação pelo candidato; o juízo deve ser realizado com base no fenótipo e não na ascendência; o grupo a ser beneficiado pelas vagas deve ainda ter sido classificado por uma banca, mediante o uso de foto e entrevista, como preto, pardo, pardo-preto ou pardo-pardo; mencionado comitê deve ser formado por indivíduos de diversas raças, classe econômica, orientação sexual e de gênero, com períodos de mandatos breves.

<sup>1330</sup> Nesse sentido manifesta-se Roberta Kaufmann, “não podemos ser responsabilizados por um fato cometido há quinhentos anos. Nada temos com isso.” KAUFMANN, R. F. M. **Ações Afirmativas à brasileira: necessidade ou mito?** *Op.cit.*, p. 224.

indenizatórias já que os afrodescendentes de hoje não foram vítimas diretas da escravidão e apenas os diretamente prejudicados poderiam pleitear a reparação correspondente contra quem efetivamente ocasionou o dano.

Entretanto, sem discordar totalmente dos argumentos apresentados pelos opositores à teoria compensatória, no tocante à irresponsabilidade intergeracional, *a priori*, é importante observar que as injustiças que alcançaram os afrodescendentes não se circunscreveram ao período escravocrata somente, mas a toda uma organização socioeconômica e cultural perversa que persistiu ao longo do tempo, agravando a vulnerabilidade dos negros e de seus descendentes.

Com efeito, deve-se considerar que a riqueza do país amealhada em mais de quinhentos anos de história, se beneficiou durante mais de trezentos anos de mão de obra escrava africana e de seus descendentes, riqueza esta transmitida entre gerações através, por exemplo, da sucessão hereditária.<sup>1331</sup>

Assim, o Estado também deve ser considerado responsável pela discriminação racial contra os negros que, como visto no capítulo 1, não se manteve apenas a seara discursiva, mas se concretizou em políticas públicas discriminatórias estabelecidas em lei.

No tocante ao argumento sobre o qual os descendentes de imigrantes europeus, que compõem a população, não terem enriquecido com o trabalho escravo, e que também estes são vítimas de uma seletividade perversa, entendem-se que a adoção de cotas socioeconômicas, orientadas pelos critérios de renda, por exemplo, possa representar uma maneira de promover oportunidades aos economicamente vulneráveis.

Em suma, se por um lado, o Estado brasileiro concretizou políticas públicas em favor da imigração europeia, por outro lado, não se cogitou indenizar ou compensar os ex-escravos e seus descendentes.<sup>1332</sup>

<sup>1331</sup> Frisa-se que, além dos patrimônios particulares construídos a partir do trabalho escravo, o Estado mediante a tributação sobre tais patrimônios lucrou com regime escravagista. Nesse sentido, COSTA, L. C. da. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. *Op.cit.*, p. 110-153.

<sup>1332</sup> DOMINGUES, P. **Uma história não contada**. *Op.cit.*, p. 71. Rememorando que, todos os planos de construção de colônias para povoar o Brasil no século XIX rechaçaram o negro, liberto ou escravo, v.g. lei de 25 de novembro de 1808, que permitia a concessão de sesmarias somente a europeus. Mesmo após a independência do Brasil de Portugal, não se vislumbrou mudanças nas políticas públicas que continuaram norteadas por um viés discriminatório, haja vista, em 5 de dezembro de 1824, a Constituição brasileira em lei complementar proibia o negro e o leproso de frequentarem escolas. A formação do mercado livre também foi marcada por uma legislação discriminatória, em 28 de outubro de 1848, foi aprovada a Lei n. 514, a qual o Império concedia a

Todavia, não se está propugnando aqui, a tese abraçada pela justiça compensatória, tendo em vista as várias objeções relacionadas ao argumento compensatório, como já exposto.

A outra teoria da justiça, utilizada para legitimar as ações afirmativas, é a teoria da justiça distributiva, consistente na redistribuição de bens, recursos e direitos pelos membros da sociedade, visando promover oportunidades àqueles que não conseguem se fazer representar de modo igualitário. Por conseguinte, políticas estatais passariam a redirecionar benefícios, direitos e oportunidades, com vistas a compensar as desigualdades de reconhecimento e econômicas existentes no presente.

Segundo propõe essa teoria, para que haja concretização da igualdade, é necessário que o Estado e as empresas desenvolvam não somente políticas neutras, mas adotem elementos como a raça, a etnia, as deficiências físicas ou de classe social dentre outros, procurando minimizar a exclusão social de parcelas que enfrentam barreiras impostas pela discriminação. No que se refere ao Brasil, parece-nos estar vinculada a fatores de cor e socioeconômico desfavorável.

Assim, a discrepância em termos sociais, econômicos e de reconhecimento entre negros e brancos, não se circunscreve apenas ao passado escravagista, podendo ainda ser vislumbrada no presente.

Outrossim, a despeito de não se poder delinear quem são exatamente os descendentes dos escravos que fariam jus as políticas afirmativas, há que se adotar uma presunção de vulnerabilidade de todo indivíduo de cor, sob pena de se isentar as gerações atuais da responsabilidade pela perpetuação das desigualdades

---

cada província 36 léguas quadradas de terras devolutas destinadas à colonização, sendo textualmente *proibida*, em seu art. 16 ser “roteadas por braços escravos”, assim, era sonhada ao escravo o direito de acesso à terra. Cf. DOMINGUES, P. **Uma história não contada**. *Op.cit.*, p. 30-31. Além disso, a famosa Lei de Terras de 1850, de nítido caráter excludente, cujo teor procurava incentivar a colonização de imigrantes europeus através da concessão de lotes de terras devolutas, tratava-se de nítida medida impeditiva do acesso à terra pelos negros, libertos ou cativos, tolhendo-lhes a possibilidade de tornarem-se proprietários, como visto. Não se olvide que a política de imigração, buscava, também, atender as finalidades de cunho ideológico, “a depuração da raça” e a “modernização do país”, presentes no período. Ademais, houve um conjunto de vantagens objetivas, ou materiais, concedidas através de uma série de medidas governamentais favoráveis ao imigrante branco europeu, tais como: concessão aos imigrantes créditos facilitados para o plantio, colheita e a comercialização no mercado; empréstimos a juros módicos; financiamento do aparato produtivo; isenção do serviço militar para seus filhos, e até auxílio financeiro no caso da província de São Paulo, para os imigrantes que se fixassem na lavoura. p. 32.

socioeconômicas e de reconhecimento, implicadas no denominado ciclo cumulativo de desvantagens.<sup>1333</sup>

Por fim, entendem-se aqui que não somente o ponto de partida dos afrodescendentes revela-se desvantajoso – a herança do passado, também no presente, em cada etapa da competição social por bens, recursos e direitos, adicionam-se novas discriminações que exponenciam tal desvantagem. Nesse sentido, pode-se defender a legitimidade das cotas raciais com vistas ao acesso ao ensino superior pelos afrodescendentes.

### 3.7 OS ARGUMENTOS FAVORÁVEIS À ADOÇÃO DAS POLÍTICAS DE COTAS RACIAIS NAS UNIVERSIDADES

#### 3.7.1 FAVORECIMENTO À DIVERSIDADE E O INCREMENTO NA REPRESENTATIVIDADE

Conforme alguns autores, a inserção de um maior contingente de negros nos quadros universitários, tende a médio e longo prazo, promover uma diminuição da discriminação e do preconceito.<sup>1334</sup> A diversidade racial e étnica do corpo discente universitário, segundo apontaram alguns estudos, traz ganhos a todos os estudantes, não somente às minorias.

Experiências e ambientes diversificados propiciam aos discentes um aprendizado mais completo, desenvolvem competências e habilidades que, posteriormente, são requeridas pelo mercado de trabalho.<sup>1335</sup> Assim, a inclusão promovida pela política de cotas, no que tange aos afrodescendentes promove efeitos positivos que transcendem esse grupo beneficiário.

A inserção dos afrodescendentes, resultante da correção artificial da igualdade de oportunidades gera, por sua vez, um aumento na representatividade dessa parcela vulnerável nas elites universitárias, favorecendo a diversidade.<sup>1336</sup>

<sup>1333</sup> HASENBALG; SILVA, apud GUIMARÃES, A. S. A. **Classes, Raças e Democracia**. *Op.cit.*, p. 67.

<sup>1334</sup> GUIMARÃES, A. S. A. A desigualdade que anula a desigualdade. Notas sobre a ação afirmativa no Brasil, apud SANTOS, A. S. Ação afirmativa e mérito individual. In: SANTOS, R. E.; LOBATO, F. (Orgs.). **Ações Afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais**. *Op.cit.*, p. 238.

<sup>1335</sup> GURIN, P. apud RUSSEL, P. G. Ação Afirmativa e iniciativas de promoção da diversidade. In: **Ações afirmativas e universidades**. *Op.cit.*, p. 219.

<sup>1336</sup> MEDEIROS, C. A. **Na Lei e na Raça**: Legislação e relações raciais, Brasil – Estados Unidos. *Op.cit.*, p. 137.



Conforme assevera Bergmann, as ações afirmativas visam combater a discriminação presente e a diminuir a desigualdade entre certas parcelas em determinados espaços sociais. Além disso, visa também integrar diversos grupos a determinados contextos, através da valorização da diversidade cultural de parcelas antes vistas como inferiores.<sup>1337</sup>

Com efeito, o aumento da representatividade tende ao longo do tempo, alcançar repercussões importantes de ordem cultural e social, proporcionando o melhor convívio inter-racial e o reconhecimento dos afrodescendentes como iguais, isto é, a revelação das igualdades latentes, na medida em que, os afrodescendentes ocupem gradativamente posições com prestígio social, como por exemplo, vagas em universidades.<sup>1338</sup>

Ao referir-se a uma política redistributiva relativa ao direito à educação, esta encontram-se não exclusivamente, mas fortemente vinculada à formação profissional. Portanto, pode-se prognosticar um aumento no número de profissionais afrodescendentes em diversas áreas sociais.

No que se refere à diversidade na educação, pode-se afirmar que art. 206, inciso III da Constituição da República de 1988 estabelece de modo explícito que o “ensino será ministrado com base no [...] pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas”.

Assim, a educação deve preparar o indivíduo para conviver em sociedade a partir da compreensão e tolerância dos valores e ideias dos diferentes grupos étnicos, religiosos, de diferentes sexos, dentre outros.

Desse modo, ao contrário do que os detratores das cotas afirmam, os efeitos culturais e psicopedagógicos da política de cotas raciais destinados ao acesso à educação, vão além da simples promoção do acesso a ensino superior, induzindo

<sup>1337</sup> BERGMANN *apud* MOEHLECKE, S. Ação Afirmativa: História e Debates no Brasil. *Op.cit.*, p. 203. Acrescenta Moehlecke “[...] incorporando as diferentes contribuições, podemos falar em ação afirmativa como uma ação reparatória/compensatória e/ou preventiva, que busca corrigir uma situação de discriminação e desigualdade infringida a certos grupos no passado, presente ou futuro, através da valorização social, econômica, política e/ou cultural desses grupos, durante um período limitado. A ênfase em um ou mais desses aspectos dependerá do grupo visado e do contexto histórico e social”.

<sup>1338</sup> GOMES, J. B. **Ação Afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade.** *Op.cit.*, p. 30. Nesse sentido, referindo-se a contexto diverso, a saber, a universalização da educação infantil, T. H. Marshall, citado por Abili Lázaro Castro de Lima: “Nos estágios iniciais do estabelecimento de tal sistema, o efeito maior reside, é lógico, na revelação das igualdades latentes – permitir que o jovem desprovido de recursos mostre que é tão capaz quanto o rico.” LIMA, A. L. C. de. **Globalização econômica, política e direito: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico.** *Op.cit.*, p. 114, nota de rodapé n. 283. SANTOS, S. A. **Ação Afirmativa e mérito individual.** *Op.cit.*, p. 104.

efeitos consistentes na redução do preconceito e discriminação em relação ao grupo beneficiário, tanto direta quanto indiretamente, tendo em vista que propicia uma maior inclusão de parcelas discriminadas na universidade, por meio da formação de modelos individuais e de indivíduos mais reflexivos e críticos e pode propiciar ainda a formação de personalidade emblemáticas que atuarão na sociedade.<sup>1339</sup>

Evidencia-se a imprescindibilidade da conjugação da política de cotas raciais para o acesso à educação superior com a própria natureza de sua finalidade, ou seja, acesso à educação e profissionalização com outras políticas afirmativas como àquelas destinados a cargos, empregos e funções públicas, visando à redução da discriminação racial, haja vista o possível efeito de ascensão e mobilidade social.<sup>1340</sup>

Ressalta-se que nos Estados Unidos o argumento da diversidade há muito enseja a legitimação do critério da raça na admissão em universidades, a diversidade apresenta-se como uma finalidade constitucionalmente permitida para se estabelecer classificações raciais.

Portanto, a diversidade pode, por conseguinte, ser vista como um fim, promovendo a expansão da inclusão tanto dentro quanto fora do ambiente acadêmico. Desse modo, destaca-se aqui que o desenvolvimento da excelência acadêmica, com vistas a capacitar o indivíduo para o mercado de trabalho, não é a única finalidade a ser perseguida pela política de cotas.

O enfoque na diversidade não implica, necessariamente, no utilitarismo, pois não se vislumbra aqui a diversidade como um fim último, vez que, dentro do contexto constitucional brasileiro, a diversidade deve ser compreendida, como instrumento de concretização da dignidade humana, quer dizer, o desenvolvimento do indivíduo enquanto pessoa.

<sup>1339</sup> SILVA, C. **Ações Afirmativas em Educação: Experiências Brasileiras**. *Op.cit.*, p. 21-22.

<sup>1340</sup> SISS, A. **Afro-Brasileiros, Cotas e Ação Afirmativa: razões históricas**. *Op.cit.*, p. 111. No particular menciona-se a pesquisa de Bowen e Bok empreendida junto a universidades americanas, concluíram que, havia uma percentagem maior de mulheres e homens negros envolvidos em atividades comunitárias, cívicas, atividades educacionais, culturais e religiosas, que seus colegas brancos. Constataram ainda que, em cada uma dessas atividades destacavam lideranças negras em uma razão maior do que lideranças oriundas dos participantes brancos. BOWEN, W. G.; BOK, D. **The shape of the river** – Long-term consequences of considering race in college and university admissions. *Op.cit.*, p. 160.

### 3.7.2 SUPERAÇÃO DO CÍRCULO VICIOSO BASEADO NUMA VULNERAÇÃO SIMBÓLICA E NUMA VULNERAÇÃO ECONÔMICA

A superação do círculo de desvantagens experimentadas pelos afrodescendentes, haja vista a retro-alimentação da vulneração de reconhecimento e de representação e a vulneração econômica, demanda uma consideração finalística vale dizer, considerar a redistribuição econômica e de reconhecimento com vistas aos resultados.<sup>1341</sup>

Assim, a melhora na redistribuição econômica, de reconhecimento e de representação encontram-se legitimadas no sistema constitucional brasileiro, haja vista o papel da política de cotas na consolidação de transformações estruturais progressivas, conduzidas pelo sistema principiológico constitucional, especialmente pelo princípio da dignidade humana.

Uma das finalidades dessa política afirmativa é complementar a implementação das políticas públicas universalistas gerando estabilidade no aprimoramento, tanto do *status* de reconhecimento e de representação, ao consolidar a situação de inclusão do negro em esferas sociais valorizadas, no caso, em universidades, procurando superar os paradigmas pautados em hierarquias sociais que inferiorizam o negro, quanto do *status* econômico, na medida em que pode propiciar mobilidade e ascensão social.

Com efeito, é preciso consignar que o direito à redistribuição conhece limitações de ordem temporal. Assim, quando houver a melhora do reconhecimento e do *status* econômico, não se deve persistir a preferência. As ações afirmativas em universidades devem ser acompanhadas, concomitantemente, das transformações de caráter universal como, por exemplo, o aprimoramento da educação básica e secundária.

O ingresso do afrodescendente no ensino superior simplesmente não basta. É necessário que se complementem tais políticas com ações que possibilitem a qualidade e a quantidade de permanência do afrodescendente após o seu ingresso.

---

<sup>1341</sup> Supera a dicotomia entre direitos e justiça comutativa, alheios a resultados e justiça distributiva e políticas, voltados apenas aos resultados. IKAWA, D. **Ações afirmativas em Universidade**. *Op.cit.*, p. 185.

### 3.8 ASPECTOS CONCLUSIVOS: IMPLICAÇÕES DA EFICÁCIA SOBRE A LEGITIMIDADE DAS POLÍTICAS DE COTAS RACIAIS ÀS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS

Durante este capítulo, procurou-se demonstrar a relevância de se compreender as ações afirmativas, especialmente, na modalidade de política cotas raciais para acesso dos afrodescendentes no âmbito das universidades brasileiras, a partir de dois eixos de problematização, a saber, a eficácia e a legitimidade. Visando melhor se compreender a política de cotas em estudo, sustenta-se no presente trabalho a imprescindibilidade da conjugação dos dois eixos ora analisados.

Ademais, argumenta-se também que não há que se falar em efeitos negativos das políticas afirmativas em comento, sem delimitar exatamente as finalidades pretendidas com a adoção das mesmas.

Assim, argumentou-se aqui que o objetivo geral das políticas afirmativas refere-se à superação ou correção do quadro de vulnerabilidade enfrentado por determinada parcela social, devido às injustiças vinculadas à não-redistribuição de reconhecimento e não-redistribuição econômica.<sup>1342</sup> No caso dos afrodescendentes brasileiros, buscou-se evidenciar que os mesmos enfrentam uma dupla negatividade ou vulnerabilidade vinculada à cor e às questões de classe e origem.

Observou-se, que na grande maioria das vezes, o argumento de ineficácia das políticas baseava-se em uma superestimação dos resultados esperados, não sendo demasiado ressaltar que as diversas espécies de políticas afirmativas possuem finalidades gerais e específicas, em parte convergentes e em parte não.

Assim, deve-se atentar às diferentes modalidades de ações afirmativas, pois cada uma das modalidades de ações afirmativas, mais a conjugação dos diversos públicos-alvo a serem atingidos, levando ainda em consideração os diferentes critérios que podem ser adotados podem resultar nos mais diversos efeitos, variando os resultados possíveis em função das especificidades de cada uma das diferentes modalidades de políticas afirmativas.<sup>1343</sup>

---

<sup>1342</sup> Nesse sentido, PINHO, L. de O. **Princípio da Igualdade**: investigação na perspectiva de gênero. *Op.cit.*, p. 118.

<sup>1343</sup> Ao combinar um público-alvo específico com um determinado critério pode-se atingir alguns objetivos ou finalidades, e não outros, tendo em vista, as peculiaridades da modalidade de ação afirmativa em questão, assim como as plúrimas circunstâncias concretas de cunho histórico, econômico-social, cultural, geográfica em que a mesma é adotada.

Restou evidenciado que o critério não é a única variável definidora da eficácia das ações afirmativas em geral e das políticas de cotas em particular. A eficácia de ambas vincula-se à conjugação do critério (raça, por exemplo) a ser adotado com a modalidade, método ou técnica (cotas) e com o objeto/recurso sobre o qual incidirão (ensino superior), levados em conta ainda outros fatores contingentes (mercadológicos, por exemplo).<sup>1344</sup>

Destacou-se ainda que o objetivo ou finalidade específico da modalidade de cotas aos afrodescendentes ao ensino superior, diz respeito à promoção de igualdade de oportunidade de acesso a esta parcela às universidades. Quer dizer, uma efetiva melhora na igualdade de acesso ao ensino superior. Todo e quaisquer outros efeitos a ela imputados encontram-se na dependência de inúmeros fatores que transcendem a sua natureza.<sup>1345</sup>

A adequada compreensão dos efeitos das políticas de cotas raciais voltadas aos afrodescendentes em universidades possuem implicações relevantes em sua legitimidade, tendo em vista que os opositores das políticas de cotas raciais, de modo frequente, procuram evidenciar que estas são ineficazes, pois não são capazes de atingir os objetivos a que se propõem.<sup>1346</sup>

Mencionada objeção remete à proporcionalidade da medida em comento, cujo primeiro subprincípio, como visto, refere-se à adequação especificamente à utilidade da adoção da política de cotas. Desse modo, se demonstrado que a política de cotas raciais voltadas ao acesso ao ensino superior pelos afrodescendentes não atinge as finalidades que são a elas normalmente imputadas, equivocadamente às mesmas passam a ser consideradas inúteis e inadequadas por violarem a proporcionalidade.

De todo modo, procurou-se evidenciar aqui, por meio de uma abordagem que considerou os argumentos contrários e favoráveis das medidas em apreço, que as mesmas justificam-se no contexto atual brasileiro.

<sup>1344</sup> Os efeitos das políticas de cotas podem ser representados pela seguinte equação, na qual, C refere-se ao critério, M significa a modalidade adotada, e R diz respeito ao recurso, assim:  $C + M + R = E$  (sob influência de outros fatores).

<sup>1345</sup> Principalmente efeito de cunho econômico, tal argumento será melhor discutido no capítulo 4. Cumpre não olvidar que a mobilidade social, ainda que reste evidentemente favorecida pela obtenção de um título de estudo de nível superior, não pode ser encarada como efeito automático deste, ficando na dependência de outros fatores econômicos, sociais e de mercado, e mesmo de novas tecnologias e da geoestratégia das corporações, que escapam ao âmbito desta análise.

<sup>1346</sup> MUNANGA, K; GOMES, N. L. **O negro no Brasil de hoje**. *Op.cit.*, p. 191.

Buscou-se ainda perquirir quais os efeitos preponderantes das referidas políticas afirmativas, entendendo-as como efetivas medidas no tocante a melhor repartição de prestações socialmente valiosas, no caso, a educação superior, que visam precipuamente alcançar os indivíduos concretamente beneficiados pelas políticas, podendo também gerar efeitos positivos indiretos aos membros pertencentes ao grupo por eles representado.

Por este viés, pode-se afirmar que o efeito imediato da política de cotas raciais destinadas ao acesso à universidade, em relação aos beneficiados diretamente é promover um efetivo acesso ao ensino superior, no tocante aos candidatos cotistas não aprovados dentro do número de reserva de vagas, será uma contribuição à igualdade de oportunidades do grupo.<sup>1347</sup>

No que pertine ao grupo vulnerável em geral, as cotas conduzirão ao aumento de representatividade deste no corpo discente universitário e consequente aumento de diversidade, podendo resultar em uma redução dos comportamentos preconceituosos e discriminatórios.<sup>1348</sup> Assim, a política de reserva de vagas racialmente orientada, possibilita o alcance de um objetivo social relevante à sociedade brasileira, qual seja a igualdade racial no acesso ao ensino superior.<sup>1349</sup>

<sup>1347</sup> No contexto Edna Roland asseverou que “as ações afirmativas devem ser consideradas não apenas na perspectiva da oportunidade individual, e sim como uma forma de inclusão grupal”. ROLAND, E. **Ações afirmativas: estratégias para ampliar a democracia**. São Paulo, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. 07 ago. 2007. Ainda, Raquel Coelho Lenz César acrescenta que ao identificar indivíduos e parcelas de indivíduos “desiguais em direitos e oportunidades, e ao buscar equiparar-los através da norma, o novo pacto social cria uma concepção do justo que aumenta a representatividade igualitária dos beneficiados em relação ao todo social”. CÉZAR, R. C.L. Políticas de inclusão no ensino superior brasileiro: um acerto de contas e de legitimidade. In: BRANDÃO, A. A. **Cotas raciais no Brasil**. *Op.cit.*, p. 20.

<sup>1348</sup> MEDEIROS, C. A. **Na Lei e na Raça**: Legislação e relações raciais, Brasil – Estados Unidos. *Op.cit.*, p. 139.

<sup>1349</sup> Segundo dados das pesquisas realizadas sobre “A cor na universidade”, em 2002 na Universidade Federal do Paraná, os brancos eram 86,6%, os negros 8,6% para uma população negra paranaense de 20,27%. SILVA, P. V. B. da; DUARTE, E.C.P.; BERTULIO, D.L. Políticas afirmativas na Universidade Federal do Paraná. In: BRANDÃO, A. A. **Cotas raciais no Brasil: a primeira avaliação**. Rio de Janeiro: DP&A, Coleção Políticas de Cor, 2007, p. 165. Os autores concluíram que os índices de aprovação de candidatos que enfrentaram ao longo de sua vida escolar maiores pressões sociais e econômicas aumentaram após a implementação das cotas na UFPR, no entanto, apesar do índice de negros ter variado positivamente, de 8,6% em 2000 para 15,31% em 2006, ainda encontra-se abaixo da proporção da população negra no Paraná. SILVA, P. V. B. da; DUARTE, E.C.P.; BERTULIO, D.L. Políticas afirmativas na Universidade Federal do Paraná. In: BRANDÃO, A. A. **Cotas raciais no Brasil**, *Ibid.*, p. 210. Frisa-se a importante contribuição à investigação da eficácia das políticas afirmativas em um contexto brasileiro, os estudos de André Augusto Brandão na obra de autoria coletiva por ele organizada, intitulada Cotas Raciais no Brasil: a primeira avaliação. Com base na avaliação sistemática das experiências das cotas raciais para acesso ao ensino superior para afrodescendentes em quatro universidades estaduais, Universidade Estadual do Rio de Janeiro - UERJ, Universidade do Estado Norte Fluminense Darcy Vargas – UENF, Universidade do Estado do Mato Grosso do Sul – UEMS, e Universidade do Estado de Mato Grosso – UNEMAT, e em três universidades

Ao melhorar os ganhos distributivos socioeconômicos, as cotas podem constituir instrumentos que agilizarão a inclusão dos afrodescendentes nas elites econômicas, sociais e políticas brasileiras.<sup>1350</sup> Na medida em que aumenta a inserção destes nas parcelas elitizadas, pode haver um aumento do capital social dos afrodescendentes, contribuindo para a dissipação dos estereótipos negativos.<sup>1351</sup>

Evidenciou-se que as amplitudes dos efeitos das políticas de cotas raciais em relação ao grupo beneficiário – os afrodescendentes – conhecem limitações, haja vista constituírem-se, por definição, políticas não-universais. O sistema de cotas incide sobre recursos e prestações escassos, ou seja, o número de candidatos às vagas universitárias se revela sempre maior do que o número de vagas disponíveis. Portanto, incide sobre um recurso limitado e elitizado, cujo acesso requer ainda o cumprimento de outros requisitos, tais como deter uma escolaridade mínima.

Ademais, o sistema de cotas em apreço incide sobre apenas uma parte dos recursos escassos, no caso vagas universitárias, e nunca sobre a integralidade destas como visto. Além disso, têm por destinatários um público-alvo específico, a despeito das indefinições acerca de quem seria considerado afrodescendente.<sup>1352</sup>

Tal constatação não invalida a relevância de adoção do sistema de cotas, vez que tais medidas são capazes de corrigir artificialmente de modo emergencial, em curto prazo, as distorções e assimetrias indesejáveis relativas aos afrodescendentes no que se refere ao acesso à universidade.<sup>1353</sup>

Destacou-se a necessidade de se conjugar as políticas afirmativas com políticas de cunho universal no que tange a educação, bem como a

---

federais, Universidade Federal da Bahia – UFBA, Universidade Federal do Paraná – UFPR e Universidade Federal de Alagoas – UFAL, os autores procuram apresentar dados que contribuem com o debate acerca da eficácia das políticas raciais na modalidade de cotas no contexto brasileiro. BRANDÃO, A. A. (Org.). *Ibid.*

<sup>1350</sup> ZONINSEIN, J. Minorias étnicas e economia política do desenvolvimento: um novo papel para universidades públicas como gerenciadoras da ação afirmativa no Brasil? In: FERES JÚNIOR, J; ZONINSEIN, J. (Orgs.). **Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas**. Brasília: Editora UnB, 2006, p. 71.

<sup>1351</sup> MEDEIROS, C. A. **Na Lei e na Raça: Legislação e relações raciais, Brasil – Estados Unidos**. *Op.cit.*, p. 157.

<sup>1352</sup> As estatísticas afirmam que 97% dos atuais universitários brasileiros são brancos, 2% são negros e 1% são amarelos. CARVALHO, J. J. de; SEGATO, R. L. **Uma proposta de cotas para estudantes negros na Universidade de Brasília**. Brasília, Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília, 2002. Série Antropologia. p. 5.

<sup>1353</sup> SANTOS, J. P. de F. **Ações afirmativas e igualdade racial: a contribuição do direito na construção de um Brasil diverso**. *Op.cit.*, p. 77.

imprescindibilidade de melhoria e efetiva universalização do ensino básico e fundamental, a redução da taxa de evasão escolar e analfabetismo dentre outras.<sup>1354</sup>

Medidas tendentes a corrigir em médio e longo prazo as assimetrias e distorções, com vistas a corrigir as diferenças de oportunidades educacionais em relação aos afrodescendentes, em virtude de muitos ainda serem analfabetos ou não possuírem a escolaridade mínima para participarem dos concursos vestibulares.<sup>1355</sup> Outras medidas universais, tais como a ampliação de vagas e criação de novas universidades também revelam-se influentes se conjugadas às políticas seletivas.

Assim, a adoção de políticas universais e políticas afirmativas mostram-se compatíveis e complementares se, simultaneamente, implementadas àquelas visando uma melhoria paulatina na melhor distribuição dos recursos a todos indistintamente e as últimas visando, temporária e pontualmente, uma melhor redistribuição no reconhecimento e nos recursos.<sup>1356</sup>

As políticas de cotas raciais, além de democratizar o acesso à educação universitária, devem contar ainda com outras medidas tendentes a permitir tanto a permanência quanto à finalização do curso pelo estudante afrodescendente, como por exemplo, políticas de concessão de bolsas de estudo, passe livre, vale-refeição.<sup>1357</sup> Outrossim, acrescenta-se a necessidade de investimento na infraestrutura universitária.<sup>1358</sup>

<sup>1354</sup> ARAÚJO, R. C. A África e a afro-ascendência: um debate sobre a cultura e o saber. In: SILVA, C. **Ações Afirmativas em Educação: Experiências Brasileiras**. *Op.cit.*, p. 217.

<sup>1355</sup> SISS, A. **Afro-Brasileiros, Cotas e Ação Afirmativa: razões históricas**. *Op.cit.*, p. 111. Nesse sentido as conclusões de Ana Lúcia Valente ao considerar que “políticas universais implicam políticas específicas, e vice-versa, em todos os níveis de ensino”. E acrescenta que, “a eficácia de políticas de Ação Afirmativa para os negros está diretamente relacionada à necessidade de se enfrentar o quanto antes, o racismo, a discriminação e o preconceito ao nível de ensino”. VALENTE, A. L. O Programa Nacional de Bolsa Escola e as ações afirmativas no campo educacional. **Revista Brasileira de Educação**. ISSN 1809-449X *versão online*. Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, n. 24, 2003, p. 178. Disponível em: [http://www.anped.org.br/rbe/rbedigital/RBDE24/RBDE24\\_14\\_ANA\\_LUCIA\\_VALENTE.pdf](http://www.anped.org.br/rbe/rbedigital/RBDE24/RBDE24_14_ANA_LUCIA_VALENTE.pdf). <

Acesso em: 02 nov. 2013.

<sup>1356</sup> IKAWA, D. **Ações Afirmativas em Universidades**. *Op.cit.*, p. 157.

<sup>1357</sup> SISS, A. **Afro-Brasileiros, Cotas e Ação Afirmativa: razões históricas**. *Op.cit.*, p. 196.

<sup>1358</sup> Existência de laboratório com acesso a Internet, bibliotecas bem estruturadas e alojamentos visando atender discentes oriundos de outros locais ou sem condições financeiras. A Sub-Reitora pontua ainda que “os cotistas têm dificuldades sim, mas não são dificuldades de aprendizado. A maioria dos estudantes tem dificuldades financeiras graves que se não forem sanadas levarão ao fracasso da política”. Segundo a professora o fracasso da política encontra-se ligado fundamentalmente a falta de compromisso por parte do governo do estado ancorado num pensamento recorrente de que “eles já fizeram o que deveriam ter feito: a imposição da lei”. VILLARDI, R. Política de Ações Afirmativas no ensino superior – notas sobre o caso da UERJ. In:



Por conseguinte, o êxito do universitário cotista encontra-se, em certa medida, dependente da implementação de política aptas a garantir sua permanência.<sup>1359</sup>

Procurou-se aclarar quais podem ser as potencialidades e as possíveis limitações da eficácia do sistema de cotas voltadas ao acesso à educação superior no Brasil. Enfatizou-se que a nota de não-universalidade é ínsita ao sistema de reservas de vagas racialmente orientado tanto em relação ao objeto – vagas no ensino superior – quanto em relação público-alvo beneficiário das medidas, distinto por sua situação específica de vulnerabilidade e, ainda, em relação à sua própria definição, parte de um todo e, consequentemente, vocacionadas ao parcial.

---

BRANDÃO, A. A. **Cotas raciais no Brasil**: a primeira avaliação. Rio de Janeiro: DP&A, 2007, p. 43-45. A Universidade Federal da Bahia adota um conjunto de medidas que visam o apoio à permanência, o acesso e a pós-permanência do cotista, dentre as quais se destacam a revisão de grade de horários de modo a permitir a conjugação entre trabalho e estudo, a realização de cursos em horários noturnos e em finais de semana; a execução de um amplo programa de tutoria social, reforço escolar e acompanhamento acadêmico; e a ampliação da capacidade de atendimento dos programas de auxílio estudantil, com mais bolsas de trabalho, bolsas-residência e auxílio alimentação. BARRETO, P. C. da S. Apoio à permanência de estudantes de escolas públicas e negros em universidades públicas brasileiras: as experiências dos projetos Tutoria e Brasil Afro-Atitude na UFBA. In: BRANDÃO, A. A. **Cotas raciais no Brasil**. *Ibid.*, p. 139. Cumpre lembrar que, em grande medida a exclusão ao acesso ao ensino superior pelos afrodescendentes, inicia-se em estágios anteriores de sua trajetória educacional. Nesse passo, programas de formação e apoio a concluintes do ensino médio, isenção de taxas para inscrição nos vestibulares para estudantes de escola pública, ampliação e a simplificação do processo de concessão de financiamento estudantil, representam alternativas concretas com vistas ao acesso ao ensino superior. Cf. HERINGER, R. **Políticas de promoção da igualdade racial no Brasil**. *Op.cit.*, p. 103.

<sup>1359</sup> Segundo Jonas Zoninsein a maximização dos benefícios líquidos dos programas afirmativos encontra-se restrito à magnitude das preferências dirigidas aos afrodescendentes, pela extensão de suas desvantagens socioeconômicas e educacionais, pelo volume do investimento que o governo e a sociedade civil forem capazes de mobilizar, pela natureza dos procedimentos institucionais usados pela universidade, dentre outros. Por conseguinte, o êxito dos programas afirmativos na educação superior encontra-se intimamente ligado a extensão dos recursos institucionais, acadêmicos e financeiros, que cada universidade mobilizará. Os programas afirmativos de âmbito educacional superior, no caso brasileiro, dependerão ainda, dos compromissos específicos firmados com os governos estaduais e federais. Em síntese, o cálculo referente aos custos dos investimentos nos programas afirmativos, deve, ser baseado numa análise cuidadosa, resultante de uma “avaliação periódica dos programas e seus componentes, da análise do público-alvo beneficiado e dos objetivos educacionais e acadêmicos dos programas”. Mencionadas medidas poderiam ainda contar, haja vista necessidade de seu monitoramento rigoroso, com um apoio financeiro advindo de um fundo específico, formado por contribuições de diversas instituições financeiras e do setor privado, propiciando uma sustentação financeira as políticas afirmativas. Ademais os programas afirmativos são dotados de capacidade para gerar ganhos distributivos nas oportunidades de trabalho, educacionais e de acumulação de riqueza dos afrodescendentes, bem como possuem um impacto positivo na produtividade da força de trabalho, nas oportunidades de investimento e no nível de renda dos mesmos. ZONINSEIN, J. Minorias étnicas e economia política do desenvolvimento: um novo papel para universidades públicas como gerenciadoras da ação afirmativa no Brasil? *Op.cit.*, p. 70-73.

Assim sendo, a “eficácia” da política de cotas raciais destinadas ao acesso ao ensino superior refere-se precipuamente à eficácia de acesso a um bem valioso, qual seja, educação superior. Não obstante, as políticas de cotas raciais podem apresentar também uma eficácia corretiva-reparadora na medida em que procuram compensar em parte o passivo histórico da nação em relação ao segmento negro brasileiro.

Ademais, tais políticas possuem ainda uma eficácia pedagógica imediata e de âmbito ampliado, vez que refere-se a medidas emergenciais e de prazo determinado, podendo ainda contribuir à criação de personalidades emblemáticas que funcionar como estímulos positivos as crianças e aos jovens negros.

Além disso, estas medidas afirmativas possuem ainda uma eficácia de ordem simbólica, pois como visto, a “cor negra” é um signo ausente do contexto social comumente vinculado ao poder, ao prestígio, ao belo. Portanto, na medida em que os afrodescendentes se fizerem presentes em contextos e funções sociais elitizados, essa presença se tornará habitual e paulatinamente se modificará as expectativas sociais.

Por fim, as políticas de cotas raciais possuem uma eficácia política e de formação à cidadania na medida em que tematizam a questão racial no Brasil e propiciam aos afrodescendentes por meio do acesso à educação superior à possibilidade de intervir e interferir ativamente na realidade social.

Ao longo do primeiro capítulo buscou-se demonstrar que os afrodescendentes enfrentam uma dupla vulnerabilidade ou negatividade. De um lado, a discriminação cultural ou simbólica, passada e presente, decorrente do sistema escravocrata outrora vigente e de sua herança, assim como, as sucessivas releituras e novas roupagens assumidas pelo “mito da democracia racial”. Por outro lado, a negatividade socioeconômica oriunda da separação dos negros dos meios de produção e mesmo de subsistência e suas nefastas repercussões intergeracionais, negatividades estas que reciprocamente agravavam-se uma à outra.

Assim, a ausência de acesso aos meios de subsistência e produção no regime escravocrata acabou por comprometer a autonomia dos negros libertos, ao passo que a forte mentalidade discriminatória vigente no período pós-abolição contribuiu significativamente para impedir o acesso a tais bens e recursos de outro

modo. Portanto, no Brasil os negros carregam tanto a negatividade de “cor” e a negatividade de origem ou de classe.<sup>1360</sup>

Por conseguinte, os afrodescendentes são simultaneamente afetados por comportamentos conscientes ou inconscientes racistas e discriminatórios e ainda por uma situação socioeconômica em regra gravosa e adversa<sup>1361</sup> num sistema capitalista no qual o acesso aos recursos, inclusive os essenciais, dependem da disponibilidade de recursos para obtê-los.

Discutir-se-á, na conclusão do presente trabalho, se os reflexos de tal seletividade nas políticas públicas afirmativas educacionais visam somente e principalmente gerar efeitos econômicos, tais como mobilidade social ascendente, obtenção ou aumento de renda, tendo em vista que os mesmos estarão ainda condicionados a outros fatores, como o desemprego, crescimento econômico lento dentre outros.<sup>1362</sup>

Defende-se, no presente trabalho, a ideia que a finalidade específica da política de cotas ora em estudo, diz respeito à correção da situação de vulnerabilidade dos afrodescendentes no tocante ao acesso ao recurso educação, podendo constituir-se em instrumento eficaz na redistribuição do *status* econômico.<sup>1363</sup>

<sup>1360</sup> Nesse sentido, MARTINS, J. de S. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 2003, p. 63. Acrescenta Carlos Hasenbalg “mais de um século depois da abolição da escravidão, o trabalho manual continua a ser o lugar reservado para os Afro-Brasileiros. Em oposição ao que afirmaram as teorias sobre a modernização, a estrutura de transição fornecida pelo rápido crescimento econômico nas últimas décadas não parece ter contribuído para diminuir de maneira significativa a distância existente entre os grupos raciais presentes na população”. HASENBALG, C. **Os números da cor**. Rio de Janeiro: Centro de estudos afro-asiáticos, 1996, p. 15.

<sup>1361</sup> No particular, Marcelo Paixão evidencia que mesmo após cem anos de abolição da escravatura, não há região no Brasil que registre um IDH maior dos afrodescendentes em relação ao IDH dos brancos. Desse modo, nos Estados e nas regiões onde o IDH é mais baixo, a baixa qualidade de vida – nível educacional, nível de bem-estar econômico e longevidade – atinge de maneira mais contundente os afrodescendentes. PAIXÃO, M. **Os indicadores de desenvolvimento humano (IDH) como instrumento de mensuração de desigualdades étnicas: o caso do Brasil**. Rio de Janeiro: Fase, 1998, p. 2.

<sup>1362</sup> ZONINSEIN, J. Minorias étnicas e economia política do desenvolvimento: um novo papel para universidades públicas como gerenciadoras da ação afirmativa no Brasil? *Op.cit.*, p. 75.

<sup>1363</sup> SISS, A. **Afro-Brasileiros, Cotas e Ação Afirmativa: razões históricas**. *Op.cit.*, p. 123-124. Nesse sentido, a professora Raquel Coelho Lenz César afirma que as cotas constituem mecanismos eficientes de distribuição inicial de bens escassos, posto que, “visam propiciar oportunidades ao excluídos mais capazes, para que possam, através de suas habilidades, alterar, no mercado de trabalho, as relações de raça e poder que tanto reproduz a desigualdade racial brasileira”. CÉZAR, R. C. L. Políticas de inclusão no ensino superior brasileiro: um acerto de contas e de legitimidade. In: BRANDÃO, A. A. **Cotas raciais no Brasil: a primeira avaliação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2007, p. 22.

No entanto, deve-se compreender o sistema de cotas também como um mecanismo que confere aos discentes cotistas não apenas o acesso à universidade com finalidades meramente econômicas mas, sobretudo, um canal de acesso ao conhecimento científico e o desenvolvimento integral do ser pessoa – que poderá se constituir um instrumento primordial na luta por melhores condições de vida e contra os próprios processos de discriminação a que estão sujeitos.<sup>1364</sup>

Nessa perspectiva, cabe mencionar quanto à justificativa das políticas inclusivas, no Brasil, que nos últimos anos têm possibilitado ao negro o ingresso no ensino superior, as palavras de Zulmar Fachin

Tais políticas ensejarão ao negro – que foi mercadoria e que, na prática, ainda é um sujeito *parcial* de direitos – a possibilidade de ter reconhecido sua cidadania. É o passo que lhe conduzirá definitivamente da senzala ao espaço público; da escravidão à liberdade com igualdade. Não será mais objeto, pertencente a algum proprietário, mas sujeito de direitos com oportunidades para exercer sua cidadania integral.<sup>1365</sup>

A política de cotas raciais voltadas ao acesso dos afrodescendentes ao ensino superior brasileiro, conseqüentemente, assume um papel primordial no desenvolvimento da “capacidade de agente”, das aptidões individuais, na autonomia e no igual reconhecimento como ser humano dos afrodescendentes no Brasil.<sup>1366</sup>

Com efeito, ao lado das questões atinentes ao eixo da eficácia e da legitimidade da política de cotas, demanda ainda acrescentar a análise de um terceiro eixo, a saber, a eficiência. Tendo em vista, a relevância e o destaque que o critério da eficiência vem assumido frente à justificação do Estado e, por consequência, das políticas públicas também a análise dos custos e benefícios de tais medidas deve ser considerada visando aclarar, ainda mais, a legitimidade jurídico-ética da política ora em estudo.

<sup>1364</sup> Nesse sentido VELOSO, G. **Cotas na Universidade Pública – Direito ou privilégio?** GT Afro-Brasileiros e Educação, n. 21. Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/28/textos/gt21/gt21170int.rtf>>. Acesso: 07 nov. 2013.

<sup>1365</sup> FACHIN, Z. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 274.

<sup>1366</sup> Adotar-se-á a teoria capacitaria do economista indiano Amartya Sen com vistas a embasar a legitimidade das políticas de cotas raciais voltadas ao acesso ao ensino superior público brasileiro pelos afrodescendentes. Cf. SEN, A. **A ideia de justiça**. *Op.cit.*

## CAPÍTULO 4

### A COMPREENSÃO DAS POLÍTICAS DE COTAS A PARTIR DA PERSPECTIVA CAPACITÁRIA E DA CONDIÇÃO DE AGENTE

*“De fato, a hiperespecialização impede tanto a percepção do global (que ela fragmenta em parcelas), quanto do essencial (que ela dissolve). Impede até mesmo de tratar corretamente os problemas particulares, que só podem ser propostos e pensados em seu contexto. Entretanto, os problemas essenciais nunca são parcelados e os problemas globais são cada vez mais essenciais. Enquanto a cultura geral comportava a incitação à busca da contextualização de qualquer informação ou idéia, a cultura científica e técnica disciplinar parcela, desune e compartimenta os saberes, tornando cada vez mais difícil a sua contextualização. [...] O conhecimento especializado é uma forma particular de abstração. A especialização “abs-trai”, em outras palavras, extrai um objeto de seu contexto e de seu conjunto, rejeita os laços e as intercomunicações com seu meio, introduz o objeto no setor conceptual abstrato que é o da disciplina compartimentada, cujas fronteiras fragmentam arbitrariamente a sistemicidade (relação da parte com o todo) e a multidimensionalidade dos fenômenos; conduz à abstração matemática que opera de si própria uma cisão com o concreto, privilegiando tudo o que é calculável e passível de ser formalizado. Assim, a economia, por exemplo, que é a ciência social matematicamente mais avançada, é também a ciência social e humanamente mais atrasada já que se abstraiu das condições sociais, históricas, políticas, ecológicas inseparáveis das atividades econômicas. É por isso que seus peritos são cada vez mais incapazes de interpretar as causas e as conseqüências das perturbações monetárias e das bolsas, de prever e de predizer o curso econômico, mesmo em curto prazo. Por conseguinte, o erro econômico torna-se a conseqüência primeira da ciência econômica”.*

(MORIN, Edgar. Os sete saberes necessários à educação do futuro, São Paulo, Cortez, 2000, p. 41-42)

Como visto no capítulo 3, as políticas de cotas raciais constituem-se modalidade de política pública seletiva de distribuição de recursos reputados escassos e também têm enfrentado forte influência da lógica fundada na “eficiência” especialmente no que tange à avaliação de seus resultados. A avaliação dos resultados econômicos positivos tem sido, no mais das vezes, utilizada a sua legitimação social.<sup>1367</sup>

Visando melhor explicitar o destaque que a análise de cunho “eficientista”<sup>1368</sup> das políticas afirmativas têm obtido contemporaneamente, apresentar-se-á alguns estudos realizados no campo da Economia e do Direito. Tais estudos enfatizam à

<sup>1367</sup> Amartya Sen evidencia que um dos problemas presentes na economia moderna refere-se ao afastamento crescente entre a economia e a ética. SEN, A. **Sobre Ética e Economia**. Tradução: MOTTA, Laura Teixeira. Revlsão Téc.: MENDES, Ricardo Doninell. São Paulo: Companhia das Letras, 1999, p. 23.

<sup>1368</sup> Segundo afirma Mackaay, a partir de meados das décadas de 1950 surge o denominado “imperialismo” econômico, consistente na utilização do instrumental da Ciência Econômica para o estudo de comportamentos extra mercado. MACKAAY, E.. *Op.cit.*, p. 9-10.

inclusão<sup>1369</sup> dos negros no ensino superior em diversos países<sup>1370</sup> nos quais as políticas afirmativas já são adotadas há algum tempo.<sup>1371</sup>

Procurar-se-á destacar as análises das políticas de cotas raciais voltadas ao acesso à educação universitária pelos negros, buscando evidenciar como a ideia de “eficiência” tem sido cada vez mais utilizada e aceita como fundamento de legitimidade destas políticas públicas.

Frisa-se que mencionadas análises valem-se basicamente do instrumental teórico e analítico da Economia, visando endossar ou refutar à adoção das políticas afirmativas a partir da demonstração de sua “eficiência” ou “ineficiência”.

As premissas fundamentais utilizadas nestas abordagens partem basicamente de uma análise e aplicação linear da teoria microeconômica<sup>1372</sup> às mencionadas políticas afirmativas com viés racial. Tais estudos procuram demonstrar, se houve a maximização racional da satisfação das necessidades

<sup>1369</sup> Nessa perspectiva mencionar-se-á também alguns estudos da teoria econômica de discriminação no mercado de trabalho, dentre os quais, a importante análise de Gary Becker, Richard Posner e Holzer e Neumark.

<sup>1370</sup> Destacam-se as análises sobre a “eficiência” das ações afirmativas de Thomas Sowell, Thomas Weisskopf, Daniel Sabbagh, Roland Fryer, Glenn Loury e Tolga Yuret, Lincoln Caplan, Richard Epstein, John Chubb e Terry Moe, Jonas Zoninsein, Tim Allen e John Eade e William Bowen e Derek Bok, dentre outros.

<sup>1371</sup> Nessa perspectiva destaca-se ainda, a análise econômica empreendida por Ricard Allen Posner, no capítulo IV de sua obra intitulada “A Economia da Justiça”, a partir de alguns julgados da Suprema Corte quanto à legitimidade das ações afirmativas. POSNER, R. **A Economia da Justiça**. Tradução: FERREIRA E SILVA, Evandro. Revisão Téc.: MARI, Aníbal. São Paulo: Martins Fontes, 2010. Richard Posner é considerado o principal expoente do movimento Law & Economics, na vertente da Escola de Chicago. Conforme ensinam Napolitano e Abrescia, a Escola de Chicago constitui a mais célebre orientação teórica do *Law & Economics Movement*, tendo sua origem nos anos de 1960, na Universidade de Chicago, especialmente, após os trabalhos desenvolvidos por Gary Becker e Ronald Coase. O primeiro promoveu a expansão do instrumental analítico e metodológico da Economia para os comportamentos extramercado, ou seja, um método geral de compreensão dos fatos sociais. Já o segundo introduziu uma categoria analítica nova fundamental, a saber, a dos custos de transação. Segundo o teorema de Coase as falhas de mercado e as externalidades não reclamariam a intervenção estatal para sua correção, tendo em vista a possibilidade da internalização privada dos custos externos. A Escola utiliza pioneiramente o instrumental microeconômico para estudar institutos jurídicos, tais como, a propriedade, o contrato, a responsabilidade civil, dentre outros. Tal corrente assume uma inequívoca preferência por mecanismos de mercado, bem como rejeita os mecanismos estatais. Assim, o mercado é tido como um mecanismo de alocação de recursos superior ao Estado, e a lei da oferta e da demanda constitui o instrumento analítico, por excelência, sendo utilizado na análise dos institutos jurídicos, sendo tarefa primordial do juiz, a identificação e aplicação da norma jurídica, mais eficiente, do ponto de vista econômico, argumento este amplamente desenvolvido nos estudos de Richard Posner. NAPOLITANO, G; ABRESCIA, M. **Analisi economica del diritto pubblico**. Bologna: Il Mulino, 2009, p. 23-24.

<sup>1372</sup> Segundo ensinam Cooter e Ullen a microeconomia é o “estudo de como recursos escassos são alocados entre fins que são alternativos entre si”. A teoria microeconômica refere-se às decisões tomadas por indivíduos e pequenos grupos, constituindo-se em uma teoria geral sobre o modo como os indivíduos tomam decisões entre fins disjuntivos entre si. COOTER, R; ULLEN, T. **Direito & Economia**. Trad. Luis Marcos Sander, Francisco Araújo Costa. 5. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2010, p. 35-36.

humanas<sup>1373</sup>; se os beneficiários das políticas afirmativas obedeceram aos incentivos e preferências com vistas a balizar o suposto comportamento racional<sup>1374</sup>.

Ademais, a política afirmativa deve ser ainda avaliada a partir da “eficiência” de seus resultados econômicos positivos, em conformidade com a máxima utilitária-consequencialista segundo a qual as políticas públicas devem resultar em ganhos de “eficiência” ao sistema social<sup>1375</sup>.

Posteriormente, a apresentação destas análises econômicas do instituto em comento, buscar-se-á problematizar se o critério de “eficiência” econômica mostra-se apto a embasar adequada e suficientemente a política de cotas raciais voltada ao acesso dos afrodescendentes às universidades brasileiras.

<sup>1373</sup> A primeira premissa baseia-se no pressuposto que os indivíduos são maximizadores racionais de satisfação. Portanto, para as suas escolhas sempre irão se basear na adequação racional e eficiente dos fins aos meios. Tal pressuposto induz à inevitável conclusão, de que indivíduos só se engajarão conscientemente em unidades adicionais de atividade, seja de acesso à educação ou de qualquer outra natureza, se o benefício auferido por aquele mesmo indivíduo exceder o custo despendido para obtê-lo. Conforme pontuam Cooter e Ullen, os economistas normalmente supõem que “cada agente econômico maximize algo”. Acrescentam ainda, que a suposição do comportamento maximizador funciona porque há a suposição de que maioria dos indivíduos são racionais, e a racionalidade exige a maximização. COOTER, R; ULLEN, T.. **Direito & Economia**. *Op.cit.*, p. 36. NUNES, A.J.A. **Noção e objeto da Economia Política**. *Op.cit.*, p. 44-45. Diversos estudos avaliativos das ações afirmativas demonstram que os afrodescendentes podem enfrentar um custo mais elevado tanto para o acesso quanto à manutenção e conclusão do curso superior em relação aos brancos. Segundo tais estudos, esta poderia ser uma das explicações para a não-opção pelas cotas raciais em algumas universidades, e também para o fato da evasão dos discentes cotistas afrodescendentes.

<sup>1374</sup> A segunda premissa é decorrente da primeira. Se os indivíduos maximizam suas satisfações racionalmente, há sempre uma resposta ao sistema de incentivos, sendo tal sistema balizador do comportamento humano. A escolha de cada opção oferecida pelo sistema de incentivos é analisada em face dos benefícios auferidos por meio de uma comparação qualitativa, vale dizer, monetária. Segundo consideram Cooter e Ullen, a teoria econômica geral de como os indivíduos fazem escolhas é designada de teoria da escolha racional. Assim, “um consumidor racional deveria escolher a melhor alternativa que as restrições permitem”. COOTER, R; ULLEN, T.. **Direito & Economia**. *Op.cit.*, p. 37. O consumidor racional classifica as opções de acordo com o quanto elas lhes dão o que ele deseja. Portanto, melhores alternativas podem ser associadas com números sempre crescentes. Os economistas denominam essa associação de “função de utilidade”, ou seja, a associação dos maiores números com as melhores alternativas. COOTER, R; ULLEN, T. *Ibid.* Nesse sentido, Posner assevera, que a função básica do Direito, numa perspectiva econômica, constitui em manipular corretamente os incentivos. O mesmo pode se dizer, em relação às políticas afirmativas, que constantemente passaram a ser avaliadas a partir dos possíveis resultados econômicos delas decorrentes. Ademais, argumentos ligados à estigmatização dos beneficiários, criação de uma mentalidade de dependentes das medidas, exacerbação de atos preconceituosos e discriminatórios, violação da igualdade e do mérito, diminuição da qualidade e prestígio das universidades, são argumentos frequentemente levantados contra a adoção das políticas preferenciais e podem interferir negativamente na questão da legitimidade destas políticas.

<sup>1375</sup> O terceiro pressuposto consiste no conceito de “eficiência”, vale dizer, de “maximização da riqueza” tendo em vista os escassos bens existentes, no caso aqui estudado, as vagas às universidades. A justiça da política afirmativa, e por consequência, a sua legitimidade passa a ser entendida como “eficiência” em detrimento do alcance de outras finalidades que transcendem a geração de resultados estritamente econômicos.

Para tanto, tentar-se-á evidenciar quais os possíveis problemas quanto à aplicação estrita do critério “eficientista”. Ainda, buscar-se-á demonstrar a possibilidade de se adotar uma fundamentação diversa da calcada apenas na “eficiência” com vistas à legitimidade das políticas de cotas raciais objeto do presente estudo.

Sustentar-se-á, que a legitimidade destas políticas públicas afirmativas depende tanto da “eficiência” quanto da “eficácia” da medida devendo ambas as dimensões serem satisfeitas. Desse modo, deve-se levar em consideração a avaliação do impacto econômico desta política pública sobre os beneficiários desta política pública e sobre a coletividade, especialmente porque podem constituir mecanismos capazes de viabilizar uma melhor alocação de recursos escassos.

Assim como, a eficácia das políticas afirmativas também revela-se uma dimensão importante a ser considerada. Eficácia, entendida aqui como a capacidade de produzir os efeitos desejados procura refutar uma compreensão estrita de análise de tais políticas compreendidas como mecanismos que propiciam o acesso à educação universitária com vistas única e exclusivamente à satisfação apenas de objetivos econômicos, entendendo-as como institutos condutores de desenvolvimento humano.

Por conseguinte, pelo viés estritamente “eficientista” a educação necessariamente volta-se tão somente à qualificação da mão de obra com vistas ao preenchimento de certos postos de trabalho, à promoção de renda e mobilidade social, e por fim, ao cumprimento de uma meta de crescimento econômico do país.<sup>1376</sup>

Destaca-se ainda, que o enfoque “eficientista” ao concentrar-se apenas na constatação de “eficiência” econômica das medidas afirmativas acaba por confundir as categorias “eficiência” e “eficácia” social. Tal confusão culmina, por vezes, em equívocos acerca da compreensão da legitimidade dessas medidas afirmativas.

---

<sup>1376</sup> O crescimento econômico de um país geralmente é medido pelo crescimento do seu Produto Interno Bruto – PIB. Um dos problemas de se avaliar o crescimento econômico apenas pelo PIB, é que pode-se camuflar grandes variações na melhoria ou na piora do bem-estar dos indivíduos. O crescimento econômico é uma variável fundamental na redução da pobreza e no aumento do IDH (medido a partir dos dados de expectativa de vida ao nascer, educação e PIB *per capita*), contudo seu impacto sobre a pobreza pode variar enormemente. Exemplificativamente, o caso do “milagre brasileiro”, durante os anos de ditadura militar nos quais o país alcançou índices recordes de crescimento de seu PIB, sem que isso tivesse contribuído de modo significativo para diminuir a desigualdade econômica.



Sustentar-se-á que a educação superior desempenha um amplo e primordial papel no tocante ao desenvolvimento das “liberdades” individuais, da autonomia e do reconhecimento dos afrodescendentes destinatários da política afirmativa.

#### 4.1 A QUESTÃO DA EFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS DE COTAS RACIAIS

Pode-se afirmar que em diversos países especialmente após a crise do Estado Social como visto no capítulo 2, a lógica do mercado fundada na “eficiência” passou a colonizar as esferas sociais, havendo uma transposição da racionalidade do mercado à atuação do Estado, e conseqüentemente, às políticas públicas.<sup>1377</sup>

Outrossim, ganha destaque a ideia de supremacia do mercado visto como mecanismo promotor de eficiência econômica, concomitantemente à ideia negativa da intervenção estatal na economia reputada intrinsecamente “ineficiente”.

Tais ideias começam também pautar a implementação e a avaliação políticas públicas. Estas antes baseadas numa concepção de eficácia ou de justiça, passam a ser fundadas e regidas a partir de uma racionalidade instrumental e “eficientista”, isto é, uma racionalidade do menor custo e do maior resultado.<sup>1378</sup>

Nesse contexto, cabe frisar que mencionada concepção de “eficiência” baseia-se em uma teoria do comportamento racional, eis que os indivíduos tendem a

<sup>1377</sup> A partir da década de 1980 o keynesianismo é abandonado e ressurgem orientações econômicas liberais de influência neoclássica. É restaurada a orientação defensora de uma visão liberal relativamente à intervenção estatal na economia. MACKAAY, E. *L'Analyse Economique du Droit*. Tomo I. Fondements, 2000, p. 09-10.

<sup>1378</sup> A eficiência passa a ser vista como a principal finalidade de qualquer política pública, aliada à relevância do fator credibilidade e à delegação das políticas públicas às instituições com “independência” política. Celina Souza considera, que a ênfase na eficiência nasceu da premissa de que as políticas públicas e suas instituições estavam fortemente influenciadas por visões distributivas ou redistributivas, negligenciando-se a questão da sua eficiência. Segundo a autora, como consequência, embora indireta, do importante trabalho de Mancur Olson, passou-se a enfatizar a questão da eficiência e da racionalidade das políticas públicas, que seria obtida por meio de novas políticas voltadas, por exemplo, para a privatização, desregulamentação e reformas no sistema social, tendo em vista que poderiam reduzir os riscos da ação coletiva. SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, v. 16, p. 20-45, jul-dez 2006, p. 34-35. Olson em seu estudo acerca da lógica da ação coletiva afirmou que os interesses comuns não resultam necessariamente em ação coletiva e sim em *free riding*, pois os interesses de poucos têm mais chances de se organizarem do que os interesses difusos de muitos. Assim, há um interesse público que não é a soma dos interesses dos grupos de interesse, portanto, a política pública não pode resultar da disputa entre grupos de interesse concorrentes, mas de uma análise racional. OLSON, M. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. Trad. Fabio Fernandez. 1ª. ed. 1ª. reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2011, p. 139-145.

maximizar racionalmente seus objetivos na vida, sejam eles quais forem.<sup>1379</sup> O indivíduo maximizador racional de seus fins e minimizador de seus custos, o denominado *homo economicus* torna-se a base de uma teoria geral do agir humano orientado por uma lógica de custo-benefício.<sup>1380</sup>

Richard Posner assevera, que a ferramenta analítica básica do economista ao buscar compreender o comportamento dos indivíduos bem como das organizações existentes no mercado, funda-se na premissa basilar segundo a qual “cada indivíduo maximiza racionalmente a sua satisfação”. Tal pressuposto, aduz o autor, pode ser usado de um modo mais abrangente, além, da Ciência Econômica.<sup>1381</sup>

Assim, pode-se afirmar que o paradigma focado na “eficiência” ou no economicismo passa a preponderar como fundamento de legitimidade das políticas públicas, quer sejam estas políticas públicas universais ou políticas públicas focalizadas.<sup>1382</sup> Com efeito, não basta a tais políticas públicas à justiça da medida ou os imperativos de ordem social, são imprescindíveis também o alcance de resultados, principalmente, os resultados econômicos positivos.

Os mencionados resultados econômicos são mensurados a partir do impacto positivo alcançado pela política pública sobre certas variáveis, tais como, a produtividade da força de trabalho, a elevação do nível de renda dos destinatários e das oportunidades de investimento, a acumulação de riqueza individual e social, a

<sup>1379</sup> No tocante à problemática da suposição do comportamento racional, Amartya Sen assevera que “os tipos friamente racionais podem povoar nossos livros didáticos, mas o mundo é mais rico”. SEN, A. **Sobre ética e economia**. *Op.cit.*, p. 27. O autor, aduz ainda, se os indivíduos de fato se comportam de um modo exclusivamente auto-interessado, e caso se comportem, se alcançam êxitos específicos, como, por exemplo, “eficiência de algum tipo”. p. 28-37.

<sup>1380</sup> ARAÚJO, F. **Análise Econômica do Direito** : programa e guia de estudo. Coimbra : Almedina, 2008, p. 27; CALIENDO, P. **Direito Tributário e Análise Econômica do Direito**: uma visão crítica. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 16.

<sup>1381</sup> POSNER, R. **A Economia da Justiça**. *Op.cit.*, p.3. Nesse sentido, Richard Posner menciona os estudos que analisaram questões além do comportamento mercadológico. Destaca-se a tese de doutorado sobre a economia da discriminação racial, publicada em 1957, por Gary Becker. BECKER, G. S. **The economics of discrimination**. The University of Chicago Press, 1957.

<sup>1382</sup> Celina Souza ensina, que a partir dos anos 1980 passa a dominar a agenda da maioria dos países, notadamente os em desenvolvimento, as novas visões sobre o papel dos governos substituindo visão keynesiana do pós-guerra por uma visão de políticas restritivas de gasto. Portanto, do ponto de vista da política pública, o ajuste fiscal demandou a adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa e restrições às intervenções estatais na economia e nas políticas sociais. A cientista política aduz, que a partir da influência de que se convencionou chamar de “novo gerencialismo público” e da política restritiva de gastos, novos delineamentos forma introduzidos nas políticas públicas pelos diversos governos, todos voltados para a busca de eficiência. SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. *Op.cit.*, p. 34.

mobilidade social ascendente das parcelas beneficiárias pelas políticas públicas, dentre outras.

Visando problematizar o argumento da “eficiência” das políticas afirmativas como apto e suficiente a legitimá-las, apresentar-se-á a conceituação técnica e os dois conceitos comumente adotados pelos economistas no tocante à “eficiência”, vale dizer, o modelo de Pareto e o modelo de Kaldor-Hicks.<sup>1383</sup>

Nesse sentido, conforme o magistério de Amartya Sen as principais definições de “eficiência” utilizadas em economia são, respectivamente: I) a eficiência técnica entendida como a condição sob a qual não é possível gerar mais de um determinado produto sem produzir menos de algum outro; e II) a eficiência econômica consistente na condição sob a qual ninguém pode melhorar seu estado sem piorar o de algum outro, identificada como a “otimalidade de Pareto”.<sup>1384</sup>

Defender-se-á o argumento de que o acesso à educação resultado da adoção da política de cotas a partir da “eficiência” entendida do ponto de vista da economia quer seja em seu sentido técnico ou a partir dos modelos comumente utilizados pelos economistas, revela-se insuficiente a embasar a legitimidade das políticas de cotas raciais destinadas ao acesso ao ensino superior pelos afrodescendentes brasileiros.

Por conseguinte, compreender-se-á a “eficiência” como apenas mais um elemento ou variável – não o mais relevante ou fundamental – ao lado de outros elementos adequados a legitimar as políticas de raciais destinadas ao ensino público universitário. Há portanto, a necessidade de se privilegiar ainda, outros critérios além da “eficiência”, tais como critérios de cunho antropológico, histórico social, ético-político e cultural.

Nessa perspectiva, a partir da concepção capacitária de Amartya Sen buscar-se-á sustentar a legitimidade das políticas de cotas raciais adotadas pelo ensino superior brasileiro a partir da necessidade de expansão da “liberdade” e da “condição de agente” dos afrodescendentes cotistas. Por meio do desenvolvimento das suas “capacidades”, tal público-alvo pode vir a alterar as relações desiguais de raça e poder entre brancos e negros, quer no âmbito universitário, ou mesmo no âmbito do mercado de trabalho.

<sup>1383</sup> Os dois critérios de “eficiencia” mais utilizados pelos economistas em suas análises são o modelo de Pareto e modelo de Kaldor-Hicks.

<sup>1384</sup> SEN, A. **Sobre ética e economia**. *Op.cit.*, p. 37.

Por este viés, adotar-se-á uma compreensão da legitimidade das políticas de cotas raciais nas universidades que transcende a mera e estrita verificação de “eficiência” da política focada no aumento de renda e do *status* econômico dos discentes cotistas ou a partir da constatação de crescimento econômico do país.

As políticas de cotas raciais constituem uma possibilidade aos afrodescendentes cotistas de por meio do acesso à educação superior poderem realizar efetivamente a sua “condição de agente” e por consequência agir e ocasionar transformações sociais valiosas para si ou para a sociedade em geral.

#### 4.1.1 O SENTIDO TÉCNICO DE “EFICIÊNCIA” E A SUA DISTINÇÃO DO CONCEITO DE EFICÁCIA

A “eficiência” geralmente é entendida a partir da ideia de realização de processos tendentes a maximizar resultados através da utilização dos menores meios e recursos, ou seja, a eficiência consiste na relação entre os recursos empregados e os resultados obtidos.<sup>1385</sup> Logo, a noção de eficiência encontra-se vinculada não propriamente aos resultados mais essencialmente aos meios.<sup>1386</sup>

Idalberto Chiavenato ensina que, a “eficiência” em termos comuns é obtida quando os recursos disponíveis são aplicados do melhor modo possível com vistas a redundar no melhor resultado. Tendo em vista a escassez de recursos frente às inúmeras necessidades humanas, a alocação mais eficiente dos recursos possibilita um incremento no fluxo das relações econômicas e no bem-estar.<sup>1387</sup>

O autor acrescenta que, de um ponto de vista da racionalidade empresarial, a “eficiência” representa a relação entre recursos empregados e o resultado final obtido, “é a razão entre o esforço e o resultado, entre a despesa e a receita, entre o

---

<sup>1385</sup> Segundo ensinam Lacombe e Heilborn, “a eficiência é a relação entre os insumos aplicados no processo e os resultados, isto é, fazer aquilo que está sendo feito da maneira certa ou fazer corretamente as coisas, considerando todos os aspectos e sua tendência, mas sem considerar se o que está sendo feito é realmente o que deveria ser feito. A eficiência esta relacionada aos meios e à forma utilizados para atingir os resultados, sem considerar se estes resultados são válidos. Diz respeito ao desempenho do sistema quanto ao uso dos meios. A medida da eficiência procura responder as perguntas: Como aconteceu? Podemos fazer melhor? A eficiência visa, portanto, ao melhor uso dos recursos disponíveis pela organização para obtenção dos seus produtos ou serviços. A eficiência busca a melhor relação custos/resultados, avaliando o processamento dos insumos procurando atingir alto nível de qualidade naquilo que está sendo feito”. LACOMBE, F; HEILBORN, G. **Administração: princípios e tendências**. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 165.

<sup>1386</sup> LACOMBE, F; HEILBORN, G. *Ibid.*

<sup>1387</sup> CHIAVENATO, I. **Administração: teoria, processo e prática**. São Paulo: Makron, 2000, p. 128.

custo e o benefício resultante”.<sup>1388</sup> Todavia, a eficiência econômica é um conceito mais amplo que esse conceito de eficiência comum ou gerencial<sup>1389</sup>.

A “eficiência” econômica constitui um critério importante para a teoria econômica especialmente no que tange à escolha entre alocações de recursos escassos dentro de um sistema econômico. Em linhas gerais, a “eficiência econômica” diz respeito à maximização da utilização dos recursos escassos ou a minimização dos custos.

Antes de se prosseguir a análise do sentido técnico de “eficiência” é imprescindível distinguir-se o conceito “eficiência” de conceitos correlatos, tais como o conceito de “eficácia”. Segundo Paulo Caliendo assevera, a eficácia define-se a partir da “produção de resultados com a maior produção de efeitos e a efetividade consiste na maior produção de efeitos no tempo”<sup>1390</sup>.

Nessa perspectiva, cabe acrescentar que a diferença entre os conceitos de “eficácia”, de “eficiência” e de “eficiência econômica” não se mostra tão evidente. A “eficácia” refere-se, como visto, à capacidade de produzir os efeitos ou finalidades desejados, e a “eficiência” a partir de um dos seus conceitos técnicos consiste na possibilidade de se alcançar o melhor resultado com o mínimo de desperdício de recursos. Portanto, em termos gerais, a “eficiência técnica” consiste na maximização da utilização dos recursos escassos ou a minimização dos custos.<sup>1391</sup>

Cabe acrescentar, que o adequado entendimento do conceito de “eficiência econômica” requer a análise das definições de “eficiência” segundo o modelo da “otimalidade de Pareto” e o denominado modelo da “maximização da riqueza”.<sup>1392</sup>

Os mencionados modelos de “eficiência econômica” serão analisados em tópico subsequente. Tal análise será empreendida com vistas a posteriormente empreender-se a problematização destes critérios de “eficiência econômica” quanto

<sup>1388</sup> CHIAVENATO, I. *Ibid.*

<sup>1389</sup> Esta acepção de eficiência é mais recorrente, segundo a qual relaciona os resultados (produtos) com os insumos despendidos para a produção, ou seja, o custo por unidade de produto. Nesse sentido, Rafaela Palomares, em sua análise da eficiência do setor público espanhol, define uma empresa eficiente a partir da definição de eficiência técnica, isto é, uma empresa é eficiente quando obtém o máximo possível de produção, a partir dos recursos dados, e, ineficiente a empresa que empregando os mesmos recursos obtém menos produção que a anterior. DIOS PALOMARES, Rafaela. ***El análisis de eficiencia en el sector público***. Auditoria Pública, n. 33, 2004.

<sup>1390</sup> CALIENDO, P. ***Direito Tributário e Análise Econômica do Direito***: uma visão crítica. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 70. O pai da administração moderna, Peter Ferdinand Drucker define eficácia como “fazer as coisas certas”, já a eficiência diz respeito a “fazer as coisas bem feitas”. DRUCKER, P. F. *apud* CALIENDO, P. *Ibid.*

<sup>1391</sup> SEN, A. ***Sobre ética e economia***. *Op.cit.*, p. 37.

<sup>1392</sup> POSNER, R. ***A Economia da Justiça***. *Op.cit.*, p. 108.

à sua adequação e suficiência no que pertine a legitimidade das políticas de cotas raciais voltadas ao acesso ao ensino superior pelos afrodescendentes no Brasil.

#### 4.1.3A EFICIÊNCIA A PARTIR DO MODELO DE PARETO

Um dos critérios de “eficiência” frequentemente utilizado pelos economistas é o modelo idealizado por Vilfredo Pareto. Segundo este critério, um estado econômico é economicamente eficiente, se puder melhorar a situação de alguém sem que implique uma piora de situação de outrem.<sup>1393</sup>

Conforme as lições de Richard Posner a alocação mais eficiente é entendida como “Ótimo de Pareto” quando uma sociedade não se encontra em uma situação ótima, se houver ao menos uma modificação capaz de melhorar a situação de outrem. Não há alternativa a ser preferida por todos os envolvidos, levando-se em consideração suas preferencias individuais.<sup>1394</sup>

Assim, tal princípio baseia-se em uma forma de alocação de recursos na qual é tida como “superior a outra se puder melhorar a situação de pelo menos uma pessoa sem piorar a de ninguém”.<sup>1395</sup>

Tendo em vista, que a “utilidade” difere de indivíduo para indivíduo, a quantificação da utilidade em situações interpessoais se constitui um problema, portanto, torna-se significativo encontrar um critério objetivo de comparação. Uma possível solução é apresentada mediante a utilização do critério de ótimo de Pareto, constituindo-se esse num critério que visa maximizar os ganhos para todos os envolvidos com aquela utilidade.<sup>1396</sup>

<sup>1393</sup> Cf. POSNER, R. **A Economia da Justiça**. *Op.cit.*, p.105. Procurando evidenciar a atualidade da análise de “eficiência” na seara da Administração Pública, mencionam-se os estudos do Instituto de Administração Pública argentino quanto à avaliação de “eficiência” dos serviços públicos, o estudo indica um problema de ordem prática vinculado à adoção do critério de otimalidade de Pareto, tendo em vista que é extremamente difícil que a implementação de uma nova política não venha a gerar algum prejuízo a alguém. **Instituto Nacional de la Administración Pública**. *Evaluación en la gestión pública: conceptualización, modalidades y nuevas perspectivas*. Buenos Aires, 1997, p. 13.

<sup>1394</sup> POSNER, R. **A Economia da Justiça**. *Op.cit.*, p. 105.

<sup>1395</sup> Posner aduz, ainda, que uma mudança é Pareto-superior quando “beneficia ao menos uma pessoa sem prejudicar ninguém”. POSNER, R. **A economia da justiça**. *Op.cit.*, p. 66; p. 105.

<sup>1396</sup> O autor ensina que para ser considerado Pareto eficiente, há necessidade de satisfação de três critérios, a saber, eficiência nas trocas: a produção econômica deve ser distribuída de modo eficiente entre os agentes econômicos, com vistas a não-necessidade de mais trocas entre os indivíduos; eficiência na produção: a possibilidade de se produzir mais do bem sem diminuir a produção de outros e eficiência no conjunto de produtos: a produção de bens reflete as preferências dos agentes econômicos. O conceito de superioridade de Pareto busca solucionar o

Nesse contexto, ensina Amartya Sen que a moderna economia parte de proposições que procuram refutar o uso da ética.<sup>1397</sup> Assim, com o desenvolvimento da tendência antiética, bem como quando o critério tradicional da economia do bem-estar<sup>1398</sup>, o critério utilitarista simples<sup>1399</sup> passa a ser evitado o critério sobrevivente foi a “otimalidade de Pareto”. Conforme assevera em suas palavras,

No diminuto compartimento em que a economia do bem-estar ficou confinada com a otimalidade de Pareto como o único critério de julgamento e o comportamento autointeressado como a única base da escolha econômica, o campo para dizer algo interessante em economia do bem-estar tornou-se reduzidíssimo.<sup>1400</sup>

Portanto, considera-se que uma determinada forma de alocação de recursos atingiu um ótimo de Pareto se, e somente se, for impossível aumentar a utilidade de uma pessoa sem reduzir a utilidade de alguma outra.<sup>1401</sup> Uma solução é maximizadora quando o incremento de posição de uma parte não produz um prejuízo para nenhum outro indivíduo envolvido.

Embora, o critério paretiano de “eficiência” constitua o parâmetro comum dos economistas, o conceito conhece inúmeras críticas. Cooter e Ulen evidenciam que este critério exige que os “ganhadores – os que melhoram sua situação –

problema utilitarista da comparação interpessoal de utilidades. POSNER, R. **A economia da Justiça**. *Op.cit.*, p. 106 e ss.

<sup>1397</sup> O autor esclarece ainda, ao analisar a inter-relação entre a economia e a ética, a influência desta última na economia preditiva, concluindo que nem sempre os indivíduos agem de maneira autointeressada, existindo hipóteses em que os indivíduos se comportam de acordo com os seus compromissos éticos, podendo ou não visar ao seu bem-estar. Ao ignorar qualquer motivação diversa de auto interesse, a economia sofre um enfraquecimento tanto em sua parte normativa quanto em sua parte preditiva. Por conseguinte, o autor afasta-se da maioria dos economistas ao rejeitar o espaço da renda ou das utilidades para avaliar desenvolvimento ou bem-estar, defendendo que o crescimento *per capita* não se mostra como um critério suficiente. SEN, A. **Sobre ética e economia**. *Op.cit.*, p. 47.

<sup>1398</sup> Pode-se resumir, basicamente, a economia do bem-estar a partir dos seus dois teoremas fundamentais: todo equilíbrio competitivo é um ótimo de Pareto e todo ótimo de Pareto é um equilíbrio competitivo em relação a um conjunto de preços tendo em vistas as dotações iniciais. SEN, A. **Sobre ética e economia**. *Ibid.*, p. 50. Recentemente, acrescentou-se mais um teorema a economia do bem-estar com vistas a abranger também os bens públicos, ou seja, “os bens para os quais o consumo de uma pessoa não reduz o consumo de outra”. p. 52.

<sup>1399</sup> Tal critério baseia-se no julgamento do êxito segundo a magnitude da soma total de utilidade criada, nada mais sendo considerado possuidor de valor intrínseco. A partir da década de 1930 as análises baseadas nas comparações interpessoais de utilidade passaram a ser veementemente criticadas por Lionel Robbins, segundo o qual, tais comparações eram não científicas ou mesmo tidas como sem sentido. Segundo Sen, por motivos que não se apresentam totalmente claros, as comparações interpessoais de utilidade “foram diagnosticadas como normativas ou éticas”. SEN, A. **Sobre ética e economia**. *Ibid.*, p. 46.

<sup>1400</sup> *Ibid.*, p. 49-50.

<sup>1401</sup> *Ibid.*, p. 47.

explicitamente compensem os perdedores; caso contrário, esses poderiam vetar a mudança, exigindo-se o seu consenso para que ela realizasse”.<sup>1402</sup>

Acrescentam os autores, que ao se atingir o “ótimo de Pareto” os agentes não realizarão novas trocas de modo voluntário, pois, os bens já estarão na posse do agente que mais o valoriza. Desse modo, Cooter e Ulen evidenciam que um arranjo eficiente paretiano implica um “ótimo social, eis que a soma das utilidades individuais dos bens, se tal cálculo possível fosse, induziria o maior valor possível”.<sup>1403</sup> Tal situação, segundo Cooter e Ulen induziria claras desvantagens em relação às políticas públicas<sup>1404</sup>, e na prática seria quase “impossível proceder a qualquer grande mudança – como aquelas de política econômica – sem que pelo menos alguém ficasse em situação pior”.<sup>1405</sup>

Neste sentido ainda, Richard Posner afirma que o critério da superioridade de Pareto “não é aplicável à maioria das questões de política pública”.<sup>1406</sup> Ocorre que raras são as situações nas quais se resulta em ganhos a todas as partes envolvidas, vez que geralmente há sempre um ganhador e um perdedor.

Logo, a política pública resultará no aumento de bem-estar de um agente e na redução do bem-estar do outro. Assim, uma política pública dificilmente será “pareto-eficiente”, diminuindo substancialmente a viabilidade prática desse conceito.<sup>1407</sup>

Richard Posner ao considerar os fundamentos éticos do critério da “maximização da riqueza” observa, que a solução paretiana “é mais presumida que verdadeira”. Segundo o entendimento do autor, a mensuração da “eficiência” é extremamente complexa, posto que a superioridade de uma alteração na alocação de recursos é demonstrada através do consenso de todos os afetados.<sup>1408</sup>

Posner destaca ainda, que o consentimento constitui o fundamento operacional da superioridade de Pareto. Assim, se numa transação de mercado a mudança acarretar a piora de situação de alguns, mesmo que ao final tenha-se

---

<sup>1402</sup> COOTER, R; ULLEN, T. **Direito & Economia**. *Op.cit.*, p. 65.

<sup>1403</sup> *Ibid.*

<sup>1404</sup> COOTER, R; ULLEN, T. **Direito & Economia**. *Ibid.*, p.64-65.

<sup>1405</sup> *Ibid.*

<sup>1406</sup> POSNER, R. **A Economia da Justiça**. *Op.cit.*, p. 106.

<sup>1407</sup> POSNER, R. **A Economia da Justiça**. *Ibid.*

<sup>1408</sup> *Ibid.*, p.105-106.



maximizado a riqueza, tal aumento segundo o critério paretiano é considerado irrelevante.<sup>1409</sup>

O critério de Pareto exige que os ganhadores indenizem explicitamente os perdedores em qualquer mudança. Caso não haja pagamento explícito, os perdedores podem vetar qualquer mudança, e esta tem de ser consentida unanimemente.<sup>1410</sup>

Cabe consignar, que o critério do “ótimo de Pareto”, segundo afirma Amartya Sen não se constitui em um critério socialmente aceitável, vez que a concentração de renda e dos recursos por um único agente econômico pode ser considerada “ótima” no sentido paretiano.<sup>1411</sup>

Conforme afirma Amartya Sen, a “otimalidade de Pareto” é um critério que mede um tipo “muito limitado de êxito e, em si mesmo, pode não garantir grande coisa”.<sup>1412</sup> Sen destaca o potencial devastador desse critério ao considerar que um estado pode estar no “ótimo de Pareto” havendo algumas “pessoas na miséria extrema e outras nadando em luxo, desde que os miseráveis não possam melhorar suas condições sem reduzir o luxo dos ricos”.<sup>1413</sup>

Por conseguinte, a “eficiência” paretiana é compreendida como um ponto de equilíbrio a partir do qual é impossível melhorar a situação de um indivíduo sem piorar a situação de outro. A maximização de determinados bens sociais eleitos dispõe de “significativa importância”.<sup>1414</sup>

Diante disso, pode-se notar uma ausência de neutralidade presente nesta ideia de eficiência vez que a escolha do objetivo a ser maximizado impõe a eleição de um valor.

Em face das dificuldades acima apontadas, Richard Posner propôs a complementação da teoria paretiana pelo modelo de Kaldor-Hicks, sob o nome de “eficiência potencial de Pareto”. Tal critério consiste numa instrumentalização do conceito original paretiano fundado na possível compensação dos perdedores pelos ganhadores em uma alocação de bens, ainda que em tese.<sup>1415</sup>

<sup>1409</sup> *Ibid.*, p.106.

<sup>1410</sup> COOTER, R.; ULLEN, T. **Direito & Economia**. *Op.cit.*, 64.

<sup>1411</sup> Sen alerta ainda sobre os limites da abordagem utilitarista e para o distanciamento entre a área do desenvolvimento econômico e o resto da Economia, mediante o estudo do papel relevante da ética, aponta uma nova análise do desenvolvimento dentro da Economia.

<sup>1412</sup> SEN, A. **Sobre ética e economia**. *Op.cit.*, p. 47.

<sup>1413</sup> *Ibid.*, p. 48.

<sup>1414</sup> CALIENDO, P. **Direito Tributário e Análise Econômica do Direito**. *Op.cit.*, p. 71.

<sup>1415</sup> POSNER, R. **A Economia da Justiça**. *Op.cit.*, p. 110.

O critério de “maximização da riqueza” proposto por Kaldor-Hicks baseia-se na ideia sob a qual ao invés de exigir que ninguém saia prejudicado por uma alteração na alocação de recursos, estabelece apenas que “o aumento no valor seja suficiente para compensar plenamente os prejudicados”.<sup>1416</sup>

Posner evidencia que o princípio da superioridade de Pareto foi considerado uma solução para um dos problemas basilares da teoria utilitária clássica, vale dizer, a questão de como mensurar a felicidade dos indivíduos com vistas a avaliar os efeitos de uma política no que tange à utilidade total a sociedade<sup>1417</sup>.

Desenvolver-se-á melhor as objeções ao critério da eficiência segundo o “ótimo de Pareto” em item subsequente, no qual se buscará problematizar a sua adequação e suficiência no que pertine à legitimidade das políticas de cotas raciais voltadas ao acesso ao ensino superior pelos afrodescendentes.

Visando compreender melhor a definição de “eficiência econômica”, faz-se necessária a apresentação do segundo critério utilizado pela Ciência Econômica, o denominado critério da “maximização da riqueza”.

#### 4.1.2 A EFICIÊNCIA A PARTIR DO MODELO DE KALDOR-HICKS

Outro critério bastante utilizado para as análises de custo-benefício é a concepção de eficiência dos economistas Nicholas Kaldor e John Hicks, segundo o qual diversamente da eficiência paretiana funda-se na “maximização da riqueza”.<sup>1418</sup>

Segundo ensinam Cooter e Ullen diante da insatisfação com o critério de Pareto, os economistas desenvolveram o conceito de uma “melhoria potencial de Pareto, às vezes denominada de eficiência de Kaldor-Hicks. Ela constitui-se uma tentativa de superar a limitação do critério de Pareto.”<sup>1419</sup>

O critério de eficiência denominado “eficiência de Kaldor-Hicks” parte do pressuposto de que é possível que, numa mudança, alguns indivíduos saiam prejudicados, desde que os que melhoram sua posição obtenham mais ganhos do que os que pioram de situação. A compensação precisa ser possível não

<sup>1416</sup> *Ibid.*, p. 108. Segundo Posner, o termo eficiência no sentido de Kaldor-Hicks constitui um instrumental analítico de discussão tanto das questões de alocação e quanto das questões de distribuição. p. 110.

<sup>1417</sup> POSNER, R. **A Economia da Justiça**. *Ibid.*

<sup>1418</sup> POSNER, R. **A Economia da Justiça**. *Ibid.*, p. 108.

<sup>1419</sup> COOTER, R.; ULLEN T., **Direito & Economia**. *Op.cit.*, p. 64.

necessariamente efetiva. Tal noção de eficiência baseia-se na maximização do bem-estar social.<sup>1420</sup>

Portanto, a eficiência de Kaldor-Hicks permite alterações em que haja tanto ganhadores quanto perdedores, desde que os ganhadores ganhem mais do que os perdedores perdem. Satisfeita esta condição, os ganhadores, em princípio, podem indenizar os perdedores e ainda obter um excedente. A indenização não precisa ser feita efetivamente, entretanto, deve ser possível, em princípio.

Cooter e Ullen asseveram, que nesta técnica de análise de custo-benefício, “um projeto é empreendido quanto seus benefícios excedem seus custos, o que implica que os ganhadores poderiam compensar os perdedores”.<sup>1421</sup> Os autores acrescentam ainda, que a análise de custo-benefício procurar levar em consideração tanto os custos e benefícios privados quanto os custos e benefícios sociais da ação.<sup>1422</sup>

Nessa perspectiva Paulo Caliendo ensina que tendo em vista a multiplicidade de bens desejáveis<sup>1423</sup>, faz-se necessário estabelecer um critério de “eficiência”, o mais amplo e geral possível capaz de mensurar adequadamente as diversas escolhas sociais e individuais.

Entretanto, como não há geralmente consenso quanto à unidade de medida daquilo que se deseja maximizar, torna-se um desafio solucionar de maneira integral

<sup>1420</sup> Esta concepção de eficiência é comumente utilizada pelo ramo da economia denominado Economia do Bem-estar social ou *Welfare economics*.

<sup>1421</sup> COOTER, R.; ULLEN, T., **Direito & Economia**. *Op.cit.*, p. 65.

<sup>1422</sup> Tal padrão de análise, conforme afirmam Cooter e Ullen encontra problemas tanto teóricos quanto práticos, todavia é indispensável para a economia do bem-estar. Cooter e Ullen ao analisar a eficiência e justiça distributiva de uma decisão a partir do critério de Pareto e o de Kaldor-Hicks, exemplifica do seguinte modo, “suponhamos que a planta anuncie que vai se transferir da cidade A para a cidade B. Haverá ganhadores – as pessoas na cidade B que serão empregadas pela nova fábrica, o comércio varejista e as construtoras de casas em B, os acionistas da empresa, etc. Mas também haverá perdedores – as pessoas na cidade A que perderão o emprego, o comércio varejista em A, os clientes das fábricas que agora ficarão mais distante dela, etc. se aplicássemos o critério de Pareto a essa decisão, os ganhadores teriam de pagar aos perdedores tudo que fosse necessário para que estes ficassem indiferentes entre a permanência da planta em A e sua mudança para B. Se aplicássemos o critério potencial de Pareto a essa decisão, os ganhadores teriam de ganhar mais do que os perdedores perdessem”. COOTER, R.; ULLEN, T. **Direito & Economia**, *Op.cit.*, p. 65.

<sup>1423</sup> Segundo Caliendo, o uso do critério tem por finalidade a determinação da maximização da riqueza, considerada como o conjunto dos bens que satisfazem direta ou indiretamente os desejos e necessidades do ser humano. CALIENDO, P. **Direito Tributário e Análise Econômica do Direito**. *Op.cit.*, p. 71.

e satisfatória a questão: “se as pessoas maximizam o que elas maximizam mesmo?”<sup>1424</sup>

A busca por uma solução ao questionamento da maximização da riqueza pode se basear em diversos critérios, tais como, utilidade, dinheiro, riqueza humana e a felicidade.<sup>1425</sup> É preciso considerar que não um consenso entre os economistas quanto à satisfação e suficiência destes critérios enquanto unidade de medida daquilo que se pretende maximizar.

Tendo em vista a imprecisão do termo “utilidade” este critério tem recebido inúmeras críticas vinculadas à sua incapacidade de mensuração e ao seu não-falseamento<sup>1426</sup>. Os críticos à utilidade argumentam que o que é útil para uma pessoa não é necessariamente útil para outra.

Além disso, vislumbram no conceito uma possível circularidade, posto que a “utilidade” é explicada por meio da observação de fatos já ocorridos, portanto, tal critério não se presta a realizar previsões apenas confirma, o que já ocorreu.<sup>1427</sup>

O dinheiro e a ideia de maximização da riqueza constituiriam, segundo alguns, dentre os quais, Richard Posner critérios alternativos ao conceito de “utilidade”, vez que o dinheiro apresenta-se como um elemento que permite comparações interpessoais.<sup>1428</sup>

Uma definição próxima da maximização esperada pode ser encontrada, na noção de riqueza humana, ou seja, o conjunto de riqueza ou bens imateriais internos. A quantificação da felicidade e a sua indicação como critério de mensuração da satisfação da população, também é apresentado por alguns estudiosos como um critério de determinação da “maximização da riqueza”.<sup>1429</sup>

Richard Posner desenvolve a ideia de “maximização da riqueza” apresentada em seu estudo *The Economics of Justice* baseada no conceito de “disposição em pagar” (*willingness to pay*). Assim, segundo tal conceito a riqueza é maximizada

<sup>1424</sup> Caliendo apresenta o questionamento em inglês “*If people maximize, what do they maximize?*”, tendo por resposta um critério variável dentre os bens a serem escolhidos, a utilidade, o dinheiro, a riqueza humana e a felicidade. *Ibid.*

<sup>1425</sup> CALIENDO, P. **Direito Tributário e Análise Econômica do Direito**. *Ibid.*, p. 71-72.

<sup>1426</sup> POSNER, R. **A Economia da Justiça**. *Op.cit.*, p. 66; p. 95.

<sup>1427</sup> CALIENDO, P. **Direito Tributário e Análise Econômica do Direito**. *Op.cit.*, p. 72.

<sup>1428</sup> POSNER, R. **Economic Analysis of Law**. Harvad University Press, 7ª ed., 2007, p. 10.

<sup>1429</sup> A noção de felicidade vinculada à noção de prosperidade já era conhecida desde a Antiguidade. A teoria grega da *Eudaimonia*, tratava da relação entre a virtude (*areté*) e o conhecimento (*epistémé*), isto é, a atividade racional em consonância com uma vida virtuosa. ARISTÓTELES. **Ética a Nicômano**. São Paulo: Atlas, 2009.

quando os recursos estão com os indivíduos que desejam despende a maior quantia por eles.<sup>1430</sup>

Mencionado entendimento de “eficiência” segundo evidencia Posner se configura na exploração de “recursos econômicos de tal forma que este valor – satisfação humana é medido pela disposição agregada de pagar por estes bens e serviços – é maximizado”.<sup>1431</sup>

Assim, Richard Posner explicita o conceito de “eficiência” de Kaldor-Hicks do seguinte modo,

Kaldor afirmava que o governo sempre poderia transformar um aumento da riqueza em um aperfeiçoamento segundo Pareto, oferecendo, com os dividendos dos ganhadores, compensação, aos prejudicados. A possibilidade ou não de fazê-lo era uma questão política, sobre a qual o economista, enquanto tal, não poderia emitir opinião. Kaldor parece ter sugerido que, se os prejudicados por alguma política merecerem compensação, o governo a oferecerá a eles; e que, portanto, um aumento da riqueza se transformará em um aperfeiçoamento de Pareto, exceto se houver algum motivo ético independente e convincente para não se seguir o princípio de Pareto.<sup>1432</sup>

Desse modo, uma alocação será Kaldor-Hicks eficiente, vale dizer, eficiente no sentido de maximizar a riqueza caso os indivíduos que dela se beneficiem experimentem benefícios que excedam as perdas de quaisquer outros indivíduos.<sup>1433</sup>

Dessa forma, aqueles que se prejudicam podem ser potencialmente compensados pelos que se beneficiam com a vantagem de que ao final haverá um ganho líquido. É relevante notar, que de acordo com o teorema de Kaldor-Hicks a compensação dos prejudicados não é necessariamente devida - caso contrário, voltar-se-ia para a situação de ótimo de Pareto.

Assim, a diferença principal entre o sistema paretiano e o assim chamado teorema de Kaldor-Hicks reside no fato de que, quanto ao segundo critério, a compensação pode ser hipotética e não real. O teorema de Kaldor-Hicks possibilita,

<sup>1430</sup> POSNER, R. **A Economia da Justiça**. *Op.cit.*, p. 3.

<sup>1431</sup> POSNER, R. **Economic Analysis of Law**. Harvard University Press, 7ª ed., 2007, p. 10. Posner denomina “maximização da riqueza” a doutrina que usa “a análise de custo-benefício para orientar a decisão judicial”. O juiz ao decidir devia levar em conta todos os custos os pecuniários e os não pecuniários, de modo a decidir de maneira eficiente, ou seja, produzir resultados eficientes, entendidos estes como resultados que evitem o desperdício social. O autor pretende fazer uma análise descritiva e normativa da economia, não obstante, a última, segundo Posner, por ser mais polêmica, requereu sua maior atenção ao buscar desenvolver uma teoria da justiça segundo o critério da “eficiência ou maximização da riqueza”. POSNER, R. **A Economia da Justiça**. *Op.cit.*, p. XIII-XIV.

<sup>1432</sup> POSNER, R. **A Economia da Justiça**. *Op.cit.*, p.110-111.

<sup>1433</sup> *Ibid.*

consequentemente, a avaliação de políticas que produzem perdedores com resultado.

Tal abordagem somente revela-se satisfatória, segundo Posner se o governo tomasse decisões baseadas em critérios éticos. Se o Estado apresentar-se como um local no qual grupos de interesse se digladiam em busca de vantagens, “sem preocupações éticas, não se pode presumir que a ausência de compensação para as pessoas prejudicadas por uma política eficiente seja fruto de apreciações éticas”.<sup>1434</sup>

Richard Posner observa ainda, que em algumas situações, é possível a conciliação da abordagem da maximização da riqueza com a eficiência paretiana por meio do consentimento. A forma de consentimento apontada pelo jurista norte-americano é a compensação *ex ante*.<sup>1435</sup>

Tal compensação baseia-se no pressuposto de que, as várias perdas involuntárias que ocorrem nas transações do mercado, ou que são toleradas pelas instituições que assumem o seu lugar diante de sua incapacidade de funcionar adequadamente são aceitas e compensadas *ex ante*.<sup>1436</sup>

Nesse contexto, insta consignar que uma das problematizações presentes no trabalho versa acerca da análise se o critério da “eficiência” como “maximização da riqueza” se mostra ou não adequado a fundamentar adequada e suficientemente as políticas de cotas raciais destinadas ao ensino superior. Portanto, a pretensão do presente item era apresentar uma breve exposição conceitual da eficiência conforme Kaldor-Hicks, relegando a referida problematização para o item 4.4. subsequente.

Antes de se apresentarem os estudos econômicos empreendidos pelos autores em redor do mundo, quanto à eficiência ou ineficiência das políticas afirmativas, é preciso esclarecer ainda, que a partir de meados do século XX, ganha destaque, no campo da Economia, os estudos acerca da teoria econômica da discriminação<sup>1437</sup>.

<sup>1434</sup> POSNER, R. **A Economia da Justiça**. *Ibid.*, p. 111-112.

<sup>1435</sup> *Ibid.*, p. 112. Posner exemplifica a compensação *ex ante* da seguinte maneira, “uma pessoa que compra um bilhete de loteria e não ganha o prêmio consentiu com a perda, desde que a questão não envolva fraude ou coação”.

<sup>1436</sup> *Ibid.*

<sup>1437</sup> A economia da discriminação procura explicar as diferenças significativas que parecem estar vinculadas à raça, ao grupo étnico e ao gênero. Tais diferenças são consideradas como sinônimo de discriminação, e referem-se às distinções socialmente inaceitáveis e economicamente ineficientes. Portanto, a economia da discriminação procura explicar o tratamento desigual dispensado aos indivíduos fundados em critérios irrelevantes à atividade econômica envolvida, tais como, a raça, o gênero, a preferência sexual, origem étnica, a religião, dentre outros.

Tendo em vista a relevância destes estudos no que tange à adequada compreensão e fundamentação do objeto ora em análise, apresentar-se-á no próximo item algumas teorias econômicas da discriminação. Concentrar-se-á precipuamente nas análises de Gunnar Myrdal e de Richard Posner tendo em vista sua forte vinculação com o tema das ações afirmativas ora em análise.

## 4.2 A TEORIA ECONÔMICA DA DISCRIMINAÇÃO

Existem diversas teorias e modelos que procuram explicar o fenômeno econômico da discriminação, dentre as quais, a teoria neoclássica<sup>1438</sup>, teoria da discriminação estatística<sup>1439</sup>, teoria da sinalização<sup>1440</sup>, teoria dos custos de

---

Segundo Ehremberg e Smith, a moderna economia do trabalho entende como discriminação quando “trabalhadores com idênticas características produtivas são tratados diferentemente devido aos grupos demográficos a que pertencem”. EHREMBERG, R. G.; SMITH, R. S. **A moderna economia do trabalho**. São Paulo: editora Makron. 5. ed., 2000, p. 459.

<sup>1438</sup> A teoria econômica da discriminação neoclássica baseia-se nas preferências pessoais e no preconceito dos indivíduos, tendo em Gary Becker e em sua análise dos efeitos das preferências dos empregadores, trabalhadores e consumidores sobre a discriminação, intitulada “*The Economics of Discrimination*” um de seus principais teóricos. BECKER, G. S. **The economics of discrimination**. 2. ed. The University of Chicago Press Books, 1971.

<sup>1439</sup> A teoria da discriminação estatística se origina a partir do problema da informação imperfeita, pois, em muitos casos é oneroso, se não impossível, obter todas as informações necessárias sobre a produtividade de um indivíduo. Baseia-se, portanto, nos custos da informação. Aqui a discriminação não é resultante do preconceito, mas tem origem em problema atinente a predição do desempenho do indivíduo devido à incerteza sobre o seu desempenho. O modelo de Edmund Phelps e de Arrow, desenvolvido no âmbito da teoria estatística é comumente aceito na explicação desse tipo de discriminação. Edmund Phelps considera, que “*occurs whenever an individual is judged on the basis of the average characteristics of the group, or groups, to which he or she belongs rather than upon his or her own personal characteristics*”. A discriminação ocorre quando um indivíduo é julgado com base nas características médias do grupo, ou dos grupos aos quais ele pertence, ao invés de basear em suas próprias características pessoais. (Tradução livre). Como resultado da informação imperfeita, a saída está em utilizarem-se considerações baseadas na raça, no gênero, critérios que, em média podem ser apropriados como indicadores de produtividade, mas que, de um modo geral são imprecisos para um dado indivíduo. Uma abordagem no que tange às políticas públicas que tem sido adotada para lidar com a discriminação estatística, consiste em aprovar leis que proíbam a discriminação por características tais como raça, gênero ou estado civil. O problema, em tal modelo é que, muitos indivíduos que diferem do grupo médio irão ser discriminados, mesmo que ele tenha uma capacidade de produtividade mais elevada. PHELPS, Edmund S. *The Statistical Theory of Racism and Sexism*. **Papers and Proceedings** 287, v. 62, p.292-4, 1973.

<sup>1440</sup> A teoria da sinalização baseia-se no modelo de Spence, segundo o qual, admite-se que a distribuição de probabilidades da produtividade dos indivíduos pode diferir dentro do mesmo grupo, como é oneroso demais determinar perfeitamente a “qualidade” do indivíduo, então, utiliza-se um sinal para identificá-la, como, por exemplo, a educação e a experiência. Entretanto, a educação pode não significar um sinal muito confiável, pois, indivíduos que possuam a mesma escolaridade e *score* podem apresentar produtividades diferentes ao longo do processo. Portanto, se tais sinais não permitirem obter perfeitamente informações sobre a produtividade do indivíduo, informações sobre raça e sexo podem vir a ser utilizadas. SPENCE, M. *Job Market Signaling*. **Quarterly Journal of Economics**, p. 355-374, 1973, p. 356.

transação<sup>1441</sup>, dentre outras.<sup>1442</sup>

Devida a enorme quantidade de teorias econômicas versando sobre o tema da discriminação, e tendo em vista que a discussão do presente capítulo não versa diretamente sobre a análise econômica da discriminação, mas acerca da “eficiência” das ações afirmativas, especificamente àquelas voltadas a promover acesso à educação universitária aos afrodescendentes.

Apresentar-se-á, mas detidamente apenas a teoria econômica da discriminação de Gunnar Myrdal<sup>1443</sup>, vez que toca diretamente com a problemática racial dos negros<sup>1444</sup> e com o pensamento subjacente às ações afirmativas.

<sup>1441</sup> Segundo esta teoria os indivíduos pertencentes a um grupo minoritário podem diferir em relação aos costumes, linguagem, hábitos de trabalho, valores religiosos, dentre outros. Os custos para adequação ou reestruturação empresarial podem ser muito altos, o que leva, a contratá-los a salários mais baixos para manter a competitividade da empresa. EHREMBERG, R. G.; SMITH, R. S. **A moderna economia do trabalho**. São Paulo: editora Makron. 5. ed., 2000, p. 461-462.

<sup>1442</sup> A Teoria da Escolha Pública (*Public Choice Theory*) de Gordon Tullock e James McGill Buchanan. BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. **The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy**. Michigan: Ann Arbor, 1971.

<sup>1443</sup> Gunnar Myrdal, jurista e economista sueco que em 1974 recebeu o Prêmio Nobel de Economia, com sua teoria a respeito da teoria da moeda e das flutuações econômicas e pela análise percuciente da interdependência dos fenômenos sociais, econômicos e institucionais. Embora economista por formação e prêmio Nobel de Economia, Gunnar Myrdal não restringiu sua produção exclusivamente ao âmbito da teoria econômico, como parece evidente. Seu livro **An American Dilemma**, por exemplo, é um clássico da sociologia. MYRDAL, G. **An American dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy**. *Op.cit.*

<sup>1444</sup> Como já mencionado, no capítulo anterior, a teoria da causalidade cumulativa desenvolvida por Myrdal em seu estudo realizado em 1944 serviu de fundamento ao voto do juiz Warren ao rever a segregação racial institucionalizada nos Estados Unidos, no famoso leading case *Brow v. Board of Education of Topeka*. No original: “To separate them from others of similar age and qualifications solely because of their race generates a feeling of inferiority as to their status in the community that may affect their hearts and minds in a way unlikely ever to be undone. The effect of this separation on their educational opportunities was well stated by a finding in the Kansas case by a court which nevertheless felt compelled to rule against the Negro plaintiffs: Segregation of white and colored children in public schools has a detrimental effect upon the colored children. The impact is greater when it has the sanction of the law, for the policy of separating the races is usually interpreted as denoting the inferiority of the negro group. A sense of inferiority affects the motivation of a child to learn. Segregation with the sanction of law, therefore, has a tendency to [retard] the educational and mental development of negro children and to deprive them of some of the benefits they would receive in a racial integrated school system.” “Separá-las [as crianças negras] de outras da mesma idade e qualificações unicamente por causa de sua raça, gera um sentimento de inferioridade em sua posição na comunidade que pode afetar seus corações e mentes de uma forma que pode jamais ser desfeita. Os efeitos desta separação sobre as suas oportunidades educacionais foram bem demonstrados no julgamento de um caso pela Corte de Kansas, a qual, no entanto, sentiu-se obrigada a decidir contra o pedido dos negros: A separação entre crianças brancas e de cor em escolas públicas tem um efeito negativo sobre as crianças de cor. O impacto é maior quando se tem o encorajamento da lei; a política de separar as raças é geralmente interpretada como se denotasse a inferioridade do grupo negro. Um sentimento de inferioridade afeta a motivação da criança para aprender”. **Brown vs. Board of Education**– 347 U.S 483 (1954). (Tradução livre). Destarte, o relatório da UNESCO de 1950, intitulado *The Race Question* e igualmente confiado à Myrdal é apontado como influente sobre a decisão de *Brown vs. Board of Education of Topeka*.



Também buscar-se-á apresentar a análise de Richard Posner quanto à temática da “eficiência” da discriminação racial e das ações afirmativas, haja vista que se pode afirmar que tanto o raciocínio empregado quanto à sua conclusão parece ter inspirado diversos estudos posteriores ligados à análise da “eficiência” das políticas afirmativas como se verá em tópicos seguintes.

#### 4.2.1 A TEORIA ECONÔMICA DA DISCRIMINAÇÃO DE GUNNAR MYRDAL

A origem do debate econômico da discriminação no tocante à questão racial dos negros pode ser atribuída ao economista sueco Gunnar Myrdal, o qual, em 1944, apresentou sua análise quanto ao problema dos negros nos Estados Unidos, em sua famosa obra “*An American Dilemma: The Negro Problem and Moderny Democracy*”.<sup>1445</sup>

Conforme Myrdal enfatiza, o dilema do negro americano fundava-se na interação e na mutua causação de três fatores, que se moviam numa espécie de círculo vicioso, a saber, o comportamento dos brancos em relação aos negros; a condição de pobreza dos negros e, as características e o capital humano dos negros.<sup>1446</sup>

Assim, há uma razão mais profunda no que se refere à questão negra quando se formula a dinâmica das causas. Segundo o autor,

O mecanismo que opera aqui é o ‘princípio da cumulação’ também comumente chamado de ‘círculo vicioso’. Tal princípio tem uma aplicação muito ampla em matéria de relações sociais. Ele é, ou deveria ser convertido em, uma ferramenta teórica central para estudar a mudança social.<sup>1447</sup>

Portanto, Myrdal propugna uma compreensão holística da problemática racial norte-americana, por meio do denominado “efeito cumulativo” consistente na retroalimentação de quadros de exclusão fruto dos efeitos de outros quadros de exclusão e que alcança todos os âmbitos da vida dos afetados,

---

<sup>1445</sup> A obra constitui resultado de uma pesquisa empreendida por Myrdal nos anos de 1940, sendo financiada pela Carnegie Fondation, o livro foi considerado um sucesso à época, atingindo números expressivos de mais de 100.000 exemplares vendidos e 25 reimpressões antes da segunda edição, em 1965. MYRDAL, G. **An American dilemma: The Negro Problem and Moderny Democracy**. *Op.cit.*

<sup>1446</sup> *Ibid.*

<sup>1447</sup> *Ibid.*, p. 75; p. 172.

Ao logo de todo este estudo, nós devemos assumir uma interdependência geral entre os fatores envolvidos na questão negra. O preconceito e a discriminação dos brancos rebaixam o negro em termos de seus padrões de vida, saúde, educação, maneiras e moral. Isso, por sua vez, retroalimenta o preconceito dos brancos. Portanto, o preconceito racial e os padrões negros dão causa mutuamente um ao outro. Se as coisas permanecerem tal qual elas estão e têm estado, o resultado será que ambas as forças equilibrarão uma à outra.

Outrossim, assevera Myrdal, a causalidade cumulativa resulta ainda, na perpetuação ou amplificação dos efeitos do primeiro influxo,

Se um dos fatores muda, isso pode causar uma mudança no outro fator também, e dar início a um processo de interação no qual a mudança ocorrida em um fator seja continuamente suportada pela reação do outro fator. O sistema inteiro pode modificar-se na direção da mudança primária, mas muito além. É isso que se quer dizer com causalidade cumulativa.<sup>1448</sup>

Nessa perspectiva, Myrdal destaca a importância da compreensão do modo pelo qual os fatores estão interligados, isto é, deve-se compreender quais os efeitos que uma mudança primária em cada fator produzirá em todos os demais<sup>1449</sup>.

Por outro lado, Gunnar Myrdal pontua, que é equivocada a suposição sempre negativa da interdependência dos fatores, tendo em vista que no campo da política racial qualquer impulso para cima dirigido a qualquer dos fatores, faz movimentarem-se todos os outros fatores para a mesma direção e produz, por meio deles maior efeito sobre a posição geral do negro.<sup>1450</sup>

Segundo as considerações do autor,

No campo da política racial relativa à questão negra qualquer elevação promovida em qualquer desses fatores – se nossa hipótese central estiver

<sup>1448</sup> Assim, um aumento do emprego ao negro vai aumentar a renda familiar, os padrões de nutrição, habitação e saúde, as possibilidades de educação aos jovens negros, e assim por diante, e todos esses efeitos sobre as alterações iniciais melhorarão por sua vez, as possibilidades dos negros de obterem um emprego e ganharem a vida. (Tradução livre). No original “*A rise in the Negro employment, for instance, will raise family incomes, standards of nutrition, housing, and health, the possibilities of the Negro youth more education, and so forth, and all of these effects on the initial changes, will, in their turn, improve the Negroes possibilities of getting employment and earning a living.*” MYRDAL, G. **An American dilemma: The Negro Problem and Moderny Democracy.** *Op.cit.*

<sup>1449</sup> Para o autor, o principal problema prático da discriminação econômica do negro refere-se a criação de novas possibilidades para o negro ganhar a vida. MYRDAL, G. **An American dilemma: The Negro Problem and Moderny Democracy.** *Op.cit.* ROSE, A. **Negro: o dilema Americano.** Versão condensada de An American Dilemma de Gunnar Myrdal. Trad. Leonidas Gontijo de Carvalho. São Paulo: IBRASA – Instituição Brasileira de Difusão Cultural, 1968, p. 174.

<sup>1450</sup> MYRDAL, G. **An American dilemma: The Negro Problem and Moderny Democracy.** *Op.cit.*, p. 70-71.

correta – moverá todos os demais fatores na mesma direção e exercerá, por intermédio de todos eles, um efeito cumulativo sobre o *status* geral do negro. Um aumento, uma tendência ascendente pode ser afetada por qualquer número de medidas, independentemente de onde o impulso inicial é exercido. Através do processo de cumulação, ele pode ser transferido através do sistema todo.<sup>1451</sup>

Por conseguinte, o “círculo vicioso” pode mediante as transformações advindas de um estímulo adequado, converter-se em um “círculo virtuoso”, por força do mesmo princípio da causação cumulativa.

Gunnar Myrdal concluiu em seu estudo, que a solução do problema ou dilema do negro nos Estados Unidos vincula-se à necessidade de mudança das crenças e dos valores dos americanos, especialmente, a conscientização dos americanos da parcela branca quanto à efetivação dos ideais democráticos relativos à igualdade de tratamento e de oportunidade ao negro americano.<sup>1452</sup>

Interessante sublinhar o quanto se revela valioso o princípio de “causalidade cumulativa” de Myrdal no que tange a melhor se compreender a discriminação e a desigualdade racial no Brasil experimentados pelos afrodescendentes, como já evidenciado no capítulo 1.

Reforça-se a tese, de que a cadeia de negatividades experimentadas pelos afrodescendentes ao longo do tempo – escravidão, óbices ao acesso aos meios de produção, ausência de indenização após a abolição, preconceito, discriminação – resulta em quadros de exclusão perenes e crescentes e que tendem a se perpetuar entre as gerações, o denominado efeito intergeracional de injustiça de origem.

Ademais, a causalidade cumulativa permite compreender a lógica e legitimidade das políticas de cotas raciais, posto que, do mesmo modo que as afetações negativas impulsionam toda uma cadeia de negatividades que tendem a se acumular em detrimento dos afetados.

Do mesmo modo, uma preferência ou “impulso” em qualquer dos fatores implicados, por exemplo, acesso à educação, conduzirá a uma possível melhoria geral na condição dos afrodescendentes, conforme as conclusões de Gunnar Myrdal.

Portanto, revela-se essencial a inclusão desse princípio da causalidade cumulativa ao lado de outros, sobretudo em matéria de legitimidade das cotas

<sup>1451</sup> MYRDAL, G. **An American** dilemma: The Negro Problem and Moderny Democracy. *Ibid.*, p. 75-76.

<sup>1452</sup> *Ibid.*, p. 369-371.

voltadas ao acesso dos afrodescendentes ao ensino superior, tendo em vista as suas implicações positivas evidentes.<sup>1453</sup>

No próximo tópico, buscar-se-á evidenciar a análise econômica da discriminação a partir das teorizações do jurista norte-americano Richard Posner, considerado um dos precursores do *Law & Economics* às questões jurídico-políticas. Destacar-se-á as suas considerações acerca da discriminação racial e sobre as ações afirmativas, empreendidas, notadamente na parte IV de sua obra “ *The Economics of Justice* ”<sup>1454</sup>.

#### 4.2.2 A TEORIA ECONÔMICA DA DISCRIMINAÇÃO DE RICHARD POSNER

Antes de problematizar-se a análise à discriminação racial e as ações afirmativas realizada por Richard Posner, é preciso salientar que sua análise recebeu forte influência da perspectiva econômica sobre a discriminação desenvolvida por Gary Stanley Becker.<sup>1455</sup>

Gary Becker buscou estender o instrumental teórico-metodológico da economia à explicação dos fenômenos extramercado, no caso à discriminação. A

<sup>1453</sup> Conforme já observou, em 1954, o Juiz Warren em voto proferido no caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*, “hoje, educação é talvez a mais importante função do Estado e dos governos locais. Tanto a legislação estabelecendo o comparecimento obrigatório às escolas e os crescentes gastos com educação demonstram nosso reconhecimento quanto à importância da educação para nossa sociedade democrática. Ela é requisito para o desempenho de nossas mais elementares responsabilidades públicas, mesmo o serviço nas forças armadas. Ela é o verdadeiro fundamento da boa cidadania”. No original “*Today, education is perhaps the most important function of state and local governments. Compulsory school attendance laws and the great expenditures for education both demonstrate our recognition of the importance of education to our democratic society. It is required in the performance of our most basic public responsibilities, even service in the armed forces. It is the very foundation of good citizenship.*” *Brown vs. Board of Education of Topeka* (1954). (Tradução livre).

<sup>1454</sup> Segundo o autor sublinha nesta obra, os juízes devem dar decisões “eficientes”. Para tanto, devem orientar as suas decisões de modo a considerar todos os custos e benefícios, inclusive os não-pecuniários traduzindo-os numa unidade comum, o dinheiro. POSNER, R. **A Economia da Justiça**. *Op.cit.*, p. XIV.

<sup>1455</sup> A teoria de Gary Becker é considerada pioneira em termos de análise moderna de fenômenos extramercado, seu estudo procurou analisar fenômenos sociais, a partir de uma visão econômica. Outros autores, já havia bem antes de Becker inaugurado o debate econômico da discriminação, dentre os quais, Henry Sidgwick (1883) a respeito das externalidades; Wesley Mitchell (1912) e a análise da produção familiar; Joan Robinson (1933) salientou que a discriminação poderia ocorrer devido ao poder de monopólio dos empregadores; Bronfenbrenner (1939) examinou a discriminação do empregador como uma fonte dos diferenciais salariais, e o já analisado, estudo do problema negro americano nos EUA por Gunnar Myrdal (1944). POSNER, R. **A Economia da Justiça**. *Op.cit.*, p. 5. Em 1957, o economista norte-americano Gary Becker publica a considerada obra seminal acerca da discriminação, intitulada “*Economics of Discrimination*”, sendo esta, o estudo inaugural da aplicação do instrumental microeconômico à análise da discriminação.

sua teoria da discriminação baseava-se na ideia de que o preconceito é expresso em preferências pessoais ou “gosto” discriminatório por parte dos empregadores, empregados e consumidores.<sup>1456</sup>

Segundo o seu modelo, em um mercado competitivo cada agente econômico tem preferências diferentes e pode agir de acordo com estas preferências<sup>1457</sup>. Assume-se que, os agentes tem comportamento racional e maximizam as suas utilidades baseados em tais preferências.<sup>1458</sup>

Assim, segundo afirma Gary Becker há discriminação econômica contra membros de uma parcela “sempre que suas rendas sejam inferiores ao que justificariam suas habilidades”.<sup>1459</sup> Se um indivíduo tem preferência por discriminar, ele deve agir como se estivesse disposto a pagar por algo, diretamente ou na forma de uma diminuição de renda.<sup>1460</sup> Portanto, discriminar consiste, essencialmente em reduzir salários, lucros ou renda com vistas a manter certo tipo de preconceito.<sup>1461</sup>

<sup>1456</sup> A estrutura básica pelas preferências em discriminar, podem ser de três tipos, discriminação do empregador; discriminação do empregado e discriminação do consumidor. BECKER, G. *The Economics of Discrimination*.

<sup>1457</sup> Para o economista estadunidense e professor da Universidade de Chicago, os diferentes tipos de comportamento humano baseiam-se na maximização das utilidades.

<sup>1458</sup> Os indivíduos racionais criam preferências por discriminação. Os indivíduos são igualmente produtivos e forças competitivas tendem a eliminar distinções salariais oriundas da ação do empregador em discriminar os empregados igualmente produtivos. BECKER, G. *The Economics of Discrimination*. 2ª. ed., 1971.

<sup>1459</sup> BECKER, G. *The Economics of Discrimination*. *Op.cit.*, p. 734.

<sup>1460</sup> Segundo Becker, qualquer diferença que surja no *status* econômico dos dois grupos não pode ser atribuída ao diferencial de habilidades, mas deve surgir do comportamento discriminador dos participantes do mercado. Quanto a discriminação perpetrada pelo consumidor, o economista enfatiza que, a preferência dos consumidores discriminadores em querer ser atendidos por determinados tipos de trabalhadores em detrimento de outros, por exemplo, pode provocar reduções nos salários desses trabalhadores discriminados. se os brancos não gostam de se comprar de vendedores negros, a discriminação dos consumidores reduz a demanda por bens e serviços vendidos pela minoria. BECKER, G. *The Economics of Discrimination*. *Op.cit.*, p. 735.

<sup>1461</sup> Gary Becker evidencia que, o preconceito racial faz com que o empregador não perceba os reais custos envolvidos na contratação de um empregado negro, e tende a superestimá-los excedendo os custos correntes. Com vistas a demonstrar sua tese, Gary Becker utiliza a seguinte suposição: suponhamos que existam apenas dois tipos de trabalhadores no mercado de trabalho: negros e brancos. Um emprego competitivo faz face a preços constantes para estes insumos:  $w_b = w_n$ . Se o empregador tem algum tipo de preconceito contra negros, o empregador tem alguma desutilidade na contratação de trabalhadores negros. Em outras palavras, mesmo que o custo seja somente  $w_b$  para contratar um trabalhador negro, o empregador irá agir como ele custasse  $w_b (1+d)$  onde  $(1+d)$  é o coeficiente de discriminação. O coeficiente  $(d)$  representa a percentagem dos custos de contratação de um trabalhador negro atribuída ao preconceito do empregador. Quanto mais elevado for o preconceito, maior será a desutilidade de contratar o empregado negro e maior será o coeficiente de discriminação. O modelo de Becker teve o mérito de incorporar o ato preconceito no modelo econômico, entretanto, não explicou a causa da discriminação, no tocante a empregos e salários. BECKER, G., *The Economics of Discrimination*. *Op.cit.*, p. 736-737. O modelo de Gary Becker enfrenta inúmeras críticas, dentre as quais, o modelo seria insatisfatório ao exagerar no pressuposto de que em mercado competitivos, a discriminação seria afastada pelos não-discriminadores. Holzer e Neumark argumentam que se os gostos dos empregadores são nepotísticos ao invés de discriminatórios, então a competição

A análise de Richard Posner baseia fundamentalmente na premissa da Economia, segundo a qual cada indivíduo deve maximizar racionalmente a sua satisfação. Tal premissa pode ser estendida com vistas à compreensão de problemáticas, que geralmente não são reputadas econômicas, mas sim, sociológicas ou jurídicas, tais como, o conceito de justiça, a origem do Estado, a proteção à privacidade, a difamação, a discriminação racial e a ação afirmativa.<sup>1462</sup>

Frisa-se ainda, que a análise de Richard Posner dedicada à economia da justiça encontra-se interligada não apenas pela análise econômica de algumas instituições jurídicas, mas também por convergirem quanto à análise econômica da incerteza.

Segundo o autor, a incerteza gera riscos que demandam dos indivíduos com vistas a sua redução, o emprego de várias formas de seguro e de informação.<sup>1463</sup> Por conseguinte, a análise da incerteza, seja entendida como risco ou como ignorância, é essencial à compreensão dos temas que o autor pretende desenvolver.<sup>1464</sup>

Urge esclarecer também, que Richard Posner adota expressamente o conceito de “eficiência” de Kaldor-Hicks quanto à definição de uma alocação eficiente de bens e de recursos. Conforme o próprio autor descreve, o conceito de “eficiência” de Kaldor-Hicks reputa uma situação alocativa como eficiente “se uma

entre as firmas não eliminará este tipo de discriminação, embora a competitividade possa reduzir o diferencial de salário produzido por discriminação. Holzer, H.; Neumark, D. **Assessing Affirmative Action**. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2000, p. 18. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w7323.pdf>. Acesso em: 28 out. 2013.

<sup>1462</sup> POSNER, R. **A Economia da Justiça**. *Op.cit.*, p. 3. O autor menciona que a análise econômica do direito compõe-se de dois ramos, um mais antigo, voltada à análise das leis que regulam atividades precipuamente econômicas e que remonta as considerações de Adam Smith sobre os efeitos da legislação mercantilista, e de outro ramo mais recente, o qual ele se filia que se limita a análise das leis que regulam atividades extramercado, tendo por pioneiros Ronald Coase e Guido Calabresi, o primeiro em um artigo publicado em 1961, intitulado “*The Problem of Social Cost*”, analisa a relação entre responsabilidade civil e alocação de recursos, e o segundo, no mesmo ano, publica “*Some Thoughts on Risk Distribution on the Law of Torts*”, analisando a teoria jurídica dos acidentes ou acontecimentos inesperados. p. 7.

<sup>1463</sup> O estudo de Richard Posner, também foi influenciado pela teoria da economia de informação, ramo importante da economia não mercadológica, e que teve em George Stigler seu pioneiro. Stigler procurou teorizar de que modo os “maximizadores racionais alocam seu tempo e outros recursos na busca por oportunidades lucrativas de compra e venda. Nesse campo, o principal objeto de investigação tem sido a informação no mercado”. POSNER, R. **A Economia da Justiça**. *Op.cit.*, p.12. Sobre o tema, STIGLER, G. J. *The Economics of Information. The Organization of Industry*. Chicago: University of Chicago Press; London: University of Chicago Press, 1968, p. 171.

<sup>1464</sup> POSNER, R. **A Economia da Justiça**. *Op.cit.*, p. 13.

alteração na distribuição dos recursos tiver resultado em uma elevação da riqueza social”.<sup>1465</sup>

Outrossim, importa esclarecer o sentido que Posner emprega à categoria “valor”, vale dizer, “a quantia que uma pessoa está disposta a pagar por algo ou, se ela já o fez, quanto dinheiro ela pediria para abrir mão dele”.<sup>1466</sup> Posner ensina, que a categoria “utilidade” conhece dois usos distintos, um uso econômico geral baseado na análise de custo-benefício incerto, estando este vinculado ao conceito de risco. Além disso, a categoria “utilidade” conhece um uso utilizado pela filosofia utilitarista que diz respeito à “felicidade”.<sup>1467</sup>

Cabe observar, que a definição de “eficiência” ou o princípio normativo da “maximização da riqueza”, para o autor refere-se à alocação de bens e de recursos onde o valor é maximizado. Não obstante, Posner admita que “maximização da riqueza” possa encontrar limitações frente a um “critério ético de tomada de decisões sociais”.<sup>1468</sup>

Destarte, o raciocínio posneriano baseia-se na premissa de que os vários tipos de discriminação racial e afins originam-se do fato de que “representam economia nos custos de informação”.<sup>1469</sup> Nessa perspectiva, o autor procura descrever os efeitos distributivos da discriminação e apresentar uma teoria da discriminação baseada, notadamente, no custo da informação.

Por conseguinte, na esteira das premissas de Gary Becker e de George Stigler, Posner empreende sua análise quanto à economia da discriminação,

<sup>1465</sup> Tal definição também é denominada de “melhorias potenciais em Pareto”, assim, os benefícios advindos com a mudança devem exceder as perdas. Importante considerar, que para tal conceito de eficiência, pouco importa quem ganhou ou perdeu com ela, a ênfase está na alocação dos recursos. POSNER, R. **Economic Analysis of Law**. 5 ed. New York: Little, Brown and Company, 1998, p. 10. POSNER, R. A. **A economia da justiça**, p. 86.

<sup>1466</sup> POSNER, R. **Economic Analysis of Law**. *Op.cit.*, p. 11.

<sup>1467</sup> *Ibid.*

<sup>1468</sup> Insta consignar que a maximização do valor ao se referir a maior disposição de pagamento, faz com que a eficiência, seja alcançada a partir da transferência de recursos para aqueles mais “dispostos” a pagar como em um “leilão”. Em sua obra, *Análise Econômica do Direito*, o critério da maximização da riqueza é exemplificado por Posner do seguinte modo: suponha-se que um hormônio do crescimento tenha uma oferta insuficiente em relação à demanda, e seja, portanto, extremamente caro. Uma família pobre possui uma criança que poderá se tornar um anão, caso ela receba o hormônio, no entanto, esta família não pode pagar o preço e tampouco pedir emprestado, porque, a renda expectada de um indivíduo de estatura normal é menor do que o custo do hormônio. Suponha-se ainda que, uma família rica possui uma criança que crescerá até o tamanho normal, mas se mesma tomasse o hormônio do crescimento poderia alcançar alguns centímetros a mais de altura, e seus pais decidem comprá-lo para ela. Assim, de acordo com o sentido de valor delineado por Posner, o hormônio é mais valioso para a família rica do que para a família pobre, tendo em vista que, o valor é avaliado através da disposição a pagar. POSNER, R. **Economic Analysis of Law**. *Op.cit.*, p. 13.

<sup>1469</sup> *Ibid.*

buscando compreender o impacto da discriminação baseada em preferência ou “gosto” sobre a riqueza dos grupos envolvidos.

Segundo o autor, as preferências raciais dos brancos induzirão resultados negativos a todos os envolvidos, pois, impedirão transações vantajosas.<sup>1470</sup>

Todavia, a redução da renda dos negros será proporcionalmente superior à redução da renda dos brancos, tendo em vista que os negros constituem uma parcela menor da economia, o número de transações vantajosas que aqueles podem realizar com os brancos é menor que o número de transações vantajosas que últimos podem realizar com os negros. A primeira parcela, por ser minoria econômica, possui uma dependência maior do comércio com os brancos.<sup>1471</sup>

Entretanto, em um mercado pouco regulado e competitivo, podem atuar forças econômicas que reduzam a discriminação.<sup>1472</sup> Por outro lado, conforme assevera Posner o preconceito pode se acentuar na presença de monopólios e de sindicatos trabalhistas monopolistas.<sup>1473</sup>

Conforme evidencia o autor, a discriminação pode se “elevar acima do nível que se verificaria em um mercado não regulado, quanto os governos promulgam e regulamentam leis discriminatórias”.<sup>1474</sup>

Segundo o autor, a análise econômica da discriminação oferece um “princípio neutro” capaz de conduzir as preferências sociais dos brancos preconceituosos e dos negros. Estes, por constituírem economicamente uma minoria, enfrentam em termos de proporção de diminuição de renda maiores custos, ao serem impedidos de se relacionarem com os brancos, portanto, a discriminação gera efeitos redistributivos sistemáticos.<sup>1475</sup>

Podem existir três possíveis formas de o Estado intervir na discriminação, são elas, por meio de uma lei ou ação oficial que ordene a preferência; a prática da

<sup>1470</sup> POSNER, R. **Economic Analysis of Law**. *Ibid.*, p. 416.

<sup>1471</sup> *Ibid.*

<sup>1472</sup> É possível que existam vários vendedores não preconceituosos dispostos a implementar transações vantajosas com negros, esses enfrentaram menores custos que os seus concorrentes preconceituosos, e portanto, poderão aumentar sua atuação no mercado. POSNER, R. **Economic Analysis of Law**. *Op.cit.*, p. 417.

<sup>1473</sup> Nas palavras de Posner, “o custo da discriminação para os discriminadores é inferior quando, devido à regulação do Estado, a renda pecuniária rejeitada como resultado da discriminação é menor do que seria se não houvesse regulação”. POSNER, R. **Economic Analysis of Law**, *op. cit.* p. 418.

<sup>1474</sup> Podem existir uma minoria de brancos não tendentes à discriminação e que podem não estar dispostos a arcar com os custos de manutenção de ambientes, escolas, banheiros separados em sua comunidade. POSNER, R. **Economic Analysis of Law**. *Ibid.*

<sup>1475</sup> *Ibid.*, p. 419.



preferência quando empreendida pelos próprios órgãos estatais<sup>1476</sup> e a intervenção do Estado na esfera privada, na qual, se adote a política preferencial.

Nesse contexto, Posner analisa o famoso caso *Brown v. Board of Education*, no qual a Suprema Corte declarou a inconstitucionalidade das leis estaduais – que exigiam ou permitiam a segregação racial em escolas públicas – com base na cláusula de igual proteção inscrita na Décima Quarta Emenda.<sup>1477</sup>

Conforme Posner ensina, pode haver preconceito tanto no setor privado como no público e que neste último não há mais isenção de preconceito. O autor menciona, que as pesquisas de George Borjas demonstraram tal constatação por meio da análise das diferenças salariais entre servidores públicos do sexo masculino e feminino e entre servidores negros e brancos do Departamento de Saúde, Educação e Bem-Estar.<sup>1478</sup>

Richard Posner também evidencia problemas com as leis discriminatórias impostas ao setor privado. Em suas próprias palavras,

[...] se um empregador for obrigado a contratar negros despreparados, a pagar a estes um prêmio para levá-los a trabalhar em empregos de que não gostem, ou a anunciar, junto à comunidade negra, a abertura de vagas de trabalho que interessem a pouquíssimos negros, a empresa arcará com custos que excederão os benefícios concedidos aos negros contratados.<sup>1479</sup>

Segundo o autor, tais métodos de aumento de bem-estar dos negros tendem a ser dispendiosos e contraproducentes, haja vista que a maioria dos custos adicionais advindos com tais medidas é repassada aos consumidores.<sup>1480</sup> Mesmo quando aplicadas aos empregadores que de fato discriminam resultarão em custos não-pecuniários na forma de “convívio social desagradável”.<sup>1481</sup>

A sugestão dada por Posner com vistas a solucionar os casos de discriminação contra negros ocorridos no ambiente de trabalho seria o pagamento aos mesmos de indenização por perdas e danos.

<sup>1476</sup> POSNER afirma, que o caso *Brown* envolvia as duas primeiras formas de intervenção, entretanto, leis antissegregacionistas desse tipo podem oficializar o preconceito e gerar um aumento da discriminação. *Ibid.*, p. 421.

<sup>1477</sup> O jurista menciona o caso *Sweatt v. Painter* como sendo anterior ao aventado, no qual, a corte já havia consignado, que a segregação reduz as oportunidades de relacionamento entre as raças, com prejuízo especialmente aos negros, tendo em vista a situação econômica vantajosa preponderante dos brancos na sociedade. *Ibid.*, p. 419.

<sup>1478</sup> POSNER, R. **Economic Analysis of Law**. *Ibid.*, p. 421.

<sup>1479</sup> *Ibid.*, p. 425.

<sup>1480</sup> *Ibid.*, p. 425-426.

<sup>1481</sup> *Ibid.*, p. 426.

Segundo afirma o autor, tal sentença de cunho preventivo e compensatório revela-se preferível à imposição ao empregador de ter que contratar uma porcentagem de negros levando a demissão de empregados brancos com vistas ao cumprimento da decisão.<sup>1482</sup>

Richard Posner assevera ainda que a premissa segundo a qual as leis antidiscriminação podem ser justificadas a partir do aumento de bem-estar líquido das vítimas de discriminação não se mostra inquestionável.

Segundo sublinha o autor, a pesquisa sobre leis estaduais em prol de práticas equitativas de emprego revelou que, não obstante estas de fato tenham aumentado a procura por trabalhadores negros, “as cláusulas que exigem a igualdade salarial entre negros e brancos causaram desemprego para os negros. Um efeito anulou o outro”.<sup>1483</sup>

Nessa toada Posner evidencia, que a discriminação reversa não é fundamentalmente distinta da discriminação contra os negros, o autor considera, que a discriminação conhece causas distintas, tais como, a pura maldade, a irracionalidade, a exploração.<sup>1484</sup>

Portanto, nestas hipóteses, a “raça” constitui um fator conveniente de identificação do membro da parcela a ser explorada, tanto para a discriminação hostil quanto para a discriminação reversa.

Para o autor, o fator mais relevante responsável pela discriminação refere-se ao “custo da informação”.<sup>1485</sup> Portanto, ambas as discriminações compartilham da mesma justificativa de cunho econômico, ou seja, são “eficientes”, vez que o critério racial constitui “adaptações racionais ao alto custo da informação”<sup>1486</sup>. Assim, é menos custoso valer-se deste critério do que “procurar saber quais são os atributos ou características de um indivíduo”.<sup>1487</sup>

---

<sup>1482</sup> Segundo o autor, funciona como uma “forma extravagante e contraproducente de tributação da classe trabalhadora branca. Além disso, muitos dos negros que se beneficiarão da sentença podem não ter sofrido discriminação por parte da empresa, e muitos dos que sofreram podem não se beneficiar da sentença”. POSNER, R. **Economic Analysis of Law**. *Op.cit.*, p. 427. O mesmo raciocínio se dá se a discriminação ocorre por parte dos empregados (colegas), exigindo deste ou dos sindicatos o pagamento de indenização por perdas e danos.

<sup>1483</sup> POSNER, R. **Economic Analysis of Law**.

<sup>1484</sup> *Ibid.*, p. 428.

<sup>1485</sup> Sobre a teoria da discriminação baseada no custo da informação, o autor cita as teorias de Kenneth Arrow e a teoria estatística, já citada de Edmund Phelps em “*The Statistical Theory of Racism and Sexism*”. *Ibid.*, nota de rodapé n. 12, p. 428.

<sup>1486</sup> *Ibid.*, p. 480.

<sup>1487</sup> *Ibid.*

Com vistas a distinguir visões econômicas e visões não econômicas acerca da justiça<sup>1488</sup>, Richard Posner passa a analisar os três casos principais em que a Suprema Corte teve de julgar a legitimidade da ação afirmativa ou discriminação reversa. São eles: *DeFunis v. Odegaard*; *Bakke v. Regents of the University of California* e *United Steelworkers of America v. Weber*.

A presente análise empreendida por Posner sobre as ações afirmativas será apresentada no próximo item, dedicado aos estudos de análise de “eficiência” das políticas afirmativas raciais.

### 4.3 A “EFICIÊNCIA” E A POLÍTICA DE COTAS RACIAIS

Pode-se afirmar, que recentemente em diversos países tem havido um aumento nos estudos no campo das Ciências Sociais acerca da “eficiência” das ações afirmativas.

Tais estudos realizados precipuamente por economistas buscam apresentar uma visão apologética da “eficiência”, notadamente como maximização da riqueza, assim como procuram enfatizar à imprescindibilidade quanto à demonstração de eficiência ou ineficiência das políticas afirmativas.

Há uma necessidade de demonstrar que as ações afirmativas promovem a maximização das relações econômicas com vistas a legitimar ou refutar a sua adoção, especialmente, àquelas implementadas em universidades.

Nota-se ainda, em tais estudos a ênfase no novo papel gerencial das universidades públicas em relação ao adequado delineamento e avaliação dos resultados produzidos pelas políticas de cotas raciais.

Portanto, concomitantemente a implementação da política de ação afirmativa pelas universidades, deve se prever os mecanismos capazes de identificar os seus resultados, ou seja, os ganhos e as perdas aferidos pelos beneficiários diretos, pelos não beneficiários e pela sociedade de um modo geral. Por conseguinte, o argumento da “eficiência” passa a ser considerado como o único argumento apto a legitimar a adoção da política afirmativa de cotas raciais nos vários países, inclusive, no Brasil.

---

<sup>1488</sup> Richard Posner dedica o capítulo IV de sua obra “A Economia da Justiça”, com vistas a apresentar um conceito de justiça fundado na anti-eficiência entendido “como avaliação individualizada para além do ponto em que um dólar a mais gasto em pesquisas renderia o equivalente a um dólar em informações adicionais”. *Ibid.*, p.11.

Além disso, o argumento “eficientista” reforça a ideia de que a desigualdade e a exclusão racial existentes no país são resultado de contingências e fatos isolados, e que políticas universalistas e crescimento econômico serão naturalmente capazes de expurgarem progressivamente manifestações racistas e preconceituosas havidas na esfera pública.<sup>1489</sup>

#### 4.3.1 A ANÁLISE DE RICHARD POSNER SOBRE A “EFICIÊNCIA” DAS AÇÕES AFIRMATIVAS

Iniciar-se-á a discussão sobre a “eficiência” das ações afirmativas a partir da concepção de “eficiência” de Richard Posner, segundo o qual a eficiência é entendida como maximização da riqueza. O autor busca analisar os três casos entendidos por ele como casos principais nos quais a Suprema Corte teve de decidir acerca da legitimidade do sistema de discriminação reversa ou ação afirmativa.<sup>1490</sup>

O primeiro caso considerado por Posner é o caso *DeFunis v. Odegaard*, que ao final não foi conhecido pela Corte, tendo em vista o seu entendimento de carência de interesse do autor na ação, versando o mesmo acerca de controvérsia já solucionada.<sup>1491</sup>

Não obstante, no presente caso o Juiz Douglas reconheceu em voto separado, que o tratamento preferencial baseado na “raça” seria inconstitucional. Portanto, a discussão deveria ser devolvida à primeira instância para que esta se pronunciasse acerca do teste de aptidão da Faculdade de Direito da Universidade de Washington, quanto à discriminação ou não dos membros de minorias em desvantagem.<sup>1492</sup>

Nesse passo, Richard Posner passa a analisar os argumentos frequentemente utilizados para justificar as políticas que concedem tratamento

---

<sup>1489</sup> O argumento comumente sustentado pelos teóricos da economia da discriminação baseia-se na concepção de que o preconceito e a discriminação racial enquanto escolha individual e isolada implicam a elevação do custo operacional dos agentes econômicos em uma economia de mercado. Os empresários discriminadores tenderiam a restringir o acesso à multiplicidade de segmentos do mercado de trabalho, bem como reduziria o tamanho do mercado a que potencialmente teriam acesso, culminando dessa maneira numa situação de custos mais elevados.

<sup>1490</sup> POSNER, R. **Economic Analysis of Law**. *Op.cit.*, p. 431.

<sup>1491</sup> *Ibid.*, p. 432.

<sup>1492</sup> O autor problematiza o argumento do juiz Douglas quanto à sua afirmação de que os critérios convencionais de previsão de desempenho no curso de Direito eram imprecisos no que concerne às minorias em desvantagem. POSNER, R. **A economia da justiça**. *Ibid.*

preferencial. São eles: a promoção da diversidade do corpo docente; a elevação da representação da minoria em profissões prestigiosas; os estudantes formados tendem a retornar às suas comunidades de origem; formação de personalidades emblemáticas ou “exemplos de sucesso” a partir da proporcionalidade representativa.

Quanto ao primeiro argumento a favor da adoção das ações afirmativas, Posner argumenta, que ao se levar em consideração apenas a “raça” divorciada das características que podem influenciar na experiência educacional, tal argumento enfraquece-se, vez que, certas características podem acompanhar ou não um membro de determinada minoria. Assim, a condição de “minoria” pode ser um indicador útil, mas nem sempre confiável quanto a uma bagagem social, cultural, econômica especial.<sup>1493</sup>

Além disso, o critério racial pode ensejar problemas gerenciais de definição e exigências de provas quanto ao pertencimento do candidato ao grupo favorecido, pois, “não se pode confiar que o candidato classificará a si mesmo corretamente”<sup>1494</sup>.

Ademais, assevera o autor que a vinculação do benefício condicionado ao pertencimento a um determinado grupo racial pode servir de incentivo ao candidato para “mentir sobre sua raça”.<sup>1495</sup>

Richard Posner evidencia a diferença entre identidade racial *em si* e as características mais relevantes utilizadas à identificação geral de um grupo,<sup>1496</sup> ao considerar o argumento da reparação por discriminações sofridas no passado.

Segundo Posner, tal justificativa não se revela convincente, haja vista que os membros da minoria que recebem tratamento preferencial não são geralmente, as

<sup>1493</sup> O autor considera, que a despeito da incerteza e imprecisão geradas pelo critério, este pode ser considerado “menos dispendioso que investigar as características efetivas de cada candidato”. O autor resgata as considerações aqui, já exploradas, da discriminação econômica estatística, considerada eficiente. Não obstante, segundo, Posner podem existir características amplamente desconsideradas, já que a obtenção de informações precisas sobre as características precisas do integrante típico do grupo também pode se dispendiosa. POSNER, R. **A economia da justiça**. *Op.cit.*, nota de rodapé n. 11, p. 435.

<sup>1494</sup> *Ibid.*, p. 436.

<sup>1495</sup> Com vistas a contornar tais problemas, o jurista sugere que, poderia se delegar a determinação do direito de um candidato ao tratamento preferencial a uma organização ligada a minoria. Assim, o pertencimento seria definido, a partir do comprometimento do candidato com os objetivos políticos da organização, no caso dos negros, por exemplo, à União dos Estudantes Negros, e não baseado em fatores genealógicos, mas o “perigo de que tal procedimento gere graves abusos é evidente”. Portanto, a discriminação pode beneficiar as pessoas que possuam as características mas não a identidade racial. POSNER, R. **A economia da justiça**. *Op.cit.*, nota de rodapé n. 14, p. 437.

<sup>1496</sup> *Ibid.*, p. 438. Além disso, a raça como critério pode resultar na discriminação de pessoas que possuem as características, mas não a identidade racial.

vítimas da discriminação. Outrossim, as pessoas excluídas pelo tratamento preferencial tampouco exerceram ou se beneficiaram de qualquer modo da discriminação.<sup>1497</sup>

Quanto à justificativa baseada na melhoria de situação da minoria, Posner evidencia que se não fossem às dificuldades resultantes da discriminação, muitos grupos não somente os negros gozam de pouca representação em diversas profissões. Isso se dá, conforme o entendimento do autor, por questões de preferência ou “gosto”, por questões de oportunidade ou aptidão, e não necessariamente por questões ligadas à discriminação.<sup>1498</sup>

Tampouco, argumenta Posner, existe comprovação empírica de que alunos pertencentes a minoria após formados buscaram servir aos interesses da minoria à que pertenciam, visando melhorar o nível dos serviços profissionais recebidos pela parcela de origem, em vez de seguir os padrões normais de ascensão profissional.<sup>1499</sup>

Quanto ao argumento da representação proporcional da minoria na profissão jurídica baseado nos “exemplos de sucesso”, Posner considera, que se um número significativo de membros de uma minoria ingressar na profissão jurídica e nela prosperar “ [...] outros saberão que esta não está fechada a eles”<sup>1500</sup>. Assim, para o autor a representação proporcional não é um imperativo absoluto.

Richard Posner ensina ainda que se as aptidões e preferências profissionais quando não distribuídas espontaneamente na sociedade, principalmente, devido a intervenção estatal no mercado de trabalho e na educação, isto pode afetar a escolha e por consequência o êxito profissional. Podem, tais intervenções governamentais, inclusive provocarem uma cisão entre o mérito individual e o êxito na carreira profissional, pois, comprometem os “estímulos de que uma sociedade aberta depende”.<sup>1501</sup>

Por fim, o autor discute o argumento baseado no aumento na demanda por advogados negros, devido ao fato dos negros preferirem ser representados por membros do próprio grupo.

<sup>1497</sup> POSNER, R. **A economia da justiça**. *Ibid.*, p. 440. Tal argumento também se repete no discurso dos opositores das ações afirmativas pelo mundo, notadamente, no Brasil.

<sup>1498</sup> *Ibid.*

<sup>1499</sup> *Ibid.*, p. 440.

<sup>1500</sup> *Ibid.*, p. 441.

<sup>1501</sup> *Ibid.*, p. 442.

Segundo assevera Posner, este argumento assim como todos os outros argumentos baseados na necessidade de proporcionalidade representativa poderiam ser solucionados, se as vagas da Faculdade de Direito pudessem ser “leiloadas”. Conforme pode-se depreender de suas palavras “se a turma de calouros pudesse ser composta por aqueles que atribuíssem o maior valor à educação jurídica”<sup>1502</sup>, este valor seria levado em conta em uma possível projeção de estimativa salarial.

Em sua análise Posner acrescenta que duas soluções opostas poderiam ser dadas a questão constitucional do caso *DeFunis*, a primeira solução baseia-se na fundamentação presente na intenção expressa pelos idealizadores da Décima Quarta Emenda, calcada na igual proteção das leis a brancos e negros.<sup>1503</sup>

Por outro lado, a solução oposta centra-se na possibilidade de se vislumbrar na cláusula de igual proteção, a autorização à Suprema Corte de legislar sobre questões sociais, dando aos juízes o poder de julgar a legitimidade das medidas discriminatórias segundo seus valores pessoais, vez que a ponderação dos custos e benefícios seria decidida a partir de uma valoração subjetiva.<sup>1504</sup>

Posner procura apresentar uma solução conciliadora entre as duas soluções opostas mencionadas. Portanto, uma regra geral capaz de evitar o recurso à emenda e ao mesmo tempo capaz de lidar com as preferências dos juízes, tal regra seria a de que o “Estado não tem o direito de distribuir custos e benefícios segundo critérios étnicos e raciais”.<sup>1505</sup>

Destarte, Richard Posner refuta ainda, a justificativa da discriminação reversa baseada numa possível ameaça de prejuízo à “paz social” causada pela minoria caso não haja distribuição da riqueza em favor desta. Segundo o autor, a distinção entre “minorias” e “maioria” tende a “desaparecer em uma análise mais meticulosa da natureza do processo político”.<sup>1506</sup>

<sup>1502</sup> *Ibid.*, nota de rodapé n. 20, p. 442-443. A ideia funda-se em seu conceito de maximização da riqueza, isto é, se três pessoas disputam o mesmo bem, mas A o valoriza mais que B ou C, a valorização será mais eficiente, se o bem for entregue a “A”, do que a “B” ou “C”. O valor é entendido aqui, como maior disposição em pagar para ter o bem pretendido.

<sup>1503</sup> O autor evidencia também o custo elevado de aprovação de emendas representa um argumento “em favor de uma interpretação liberal das cláusulas de uma Constituição”. Seria muito custoso, impedir que através de uma Emenda que os Estados pudessem impor formas de discriminação não presentes na Décima Quarta Emenda. POSNER, R. **A economia da justiça**. *Ibid.*, p. 446.

<sup>1504</sup> *Ibid.*, p. 447.

<sup>1505</sup> *Ibid.*

<sup>1506</sup> As políticas públicas visam beneficiar minorias, ou seja, grupos de interesse muito menos numerosos que a população total. *Ibid.*, p. 455.

Posner tece suas considerações também em relação ao famoso caso *Bakke v. Regents of the University of California*. Para ele, o caso teria sido uma repetição do caso *DeFunis*, vez que tanto naquele quanto neste não houve voto majoritário. Desse modo, desserve como orientação para o futuro. Ademais, o voto decisivo do caso foi emitido pelo juiz *Powell*, o que faz deste, o voto mais interessante de ser analisado, segundo considera Posner.

Uma das questões relevantes que devem ser tratadas no caso *Bakke* diz respeito à escolha entre a aplicação do critério flexível ou de racionalidade ou o critério estrito ou do exame rigoroso às políticas afirmativas. O voto decisivo do juiz *Powell* indicou que o critério adequado era o segundo, rejeitando a visão de que a discriminação contra a “maioria branca se for por uma boa causa, não se sujeita ao critério do exame rigoroso”.<sup>1507</sup>

Este critério impõe ao Estado o ônus da prova no que concerne à justiça da discriminação, devendo demonstrar, desta feita, que seu objetivo ou interesse é constitucionalmente admissível e necessário à realização de seu objetivo ou à proteção de seu interesse.<sup>1508</sup>

Conforme evidencia Posner, o juiz *Powell* entendeu que das razões alegadas pela Faculdade de Medicina, duas eram inexistentes<sup>1509</sup> uma terceira se fundava em premissa não comprovada de fato<sup>1510</sup> e a quarta, embora existente, fora implementada de maneira inadequada.<sup>1511</sup>

Posner aduz, que o juiz mostrou-se mais receptivo à quarta razão apresentada pela Faculdade, vale dizer, a de que o programa preferencial atendia o interesse estatal, ao promover um corpo discente etnicamente diversificado, sendo este um interesse válido.

Portanto, a decisão do juiz *Powell* aceitou a diversidade racial e étnica como razão constitucionalmente admissível na seleção de candidatos. Entretanto, em seu

<sup>1507</sup> POSNER, R. **A economia da justiça**. *Ibid.*, p. 462.

<sup>1508</sup> *Ibid.*, p. 460; 463.

<sup>1509</sup> Segundo *Powell* a faculdade de medicina não conseguiu demonstrar a redução do déficit histórico das minorias nas faculdades de medicina e na profissão médica. Também rejeitou a segunda razão fundada no combate aos efeitos da discriminação social, por carecer de qualquer decisão judicial, legislativa ou administrativa sobre a discriminação, na qual a faculdade pudesse basear sua política preferencial. *Ibid.*, p. 463.

<sup>1510</sup> A Terceira razão dada pela faculdade de medicina consistente no aumento do número de médicos que exercerão a profissão em comunidades carentes desse serviço foi rejeitada de plano por *Powell*, por ter entendido este que não houve prova alguma de que o tratamento preferencial promovia esse interesse do Estado. *Ibid.*, p. 466.

<sup>1511</sup> *Ibid.*, p. 463.



voto o juiz rejeitou a adoção da raça *per si*, como o único fator significativo promotor de diversidade a ser considerado no processo seletivo.<sup>1512</sup>

Desse modo, o âmbito que o juiz Powell concede à prática da discriminação reversa é, segundo assevera Posner, restrito. Embora, admita que uma universidade estabeleça um “pressuposto contestável de que os membros de determinados grupos raciais ou étnicos tendem, devido à sua raça e etnia, a contribuir significativamente para a diversidade do corpo discente”.<sup>1513</sup>

Posner pondera ainda os votos dos juízes Brennan, White, Marshall e Blackmun, no que tange à questão do critério a ser adotado na análise de tais políticas. Todos os quatro juízes são unânimes em concordar com o juiz Powell que o critério mais flexível revela-se extremamente liberal à avaliação da discriminação reversa. Entretanto, os juízes também ponderam que o critério defendido por Powell, o critério rigoroso mostra-se demasiadamente rígido, portanto, deve-se adotar em relação a tais políticas um critério intermediário.

No tocante à adoção de um critério intermediário com vistas a justificar as classificações raciais estabelecidas com objetivo claramente benéfico, os juízes destacaram que se deve

[...] demonstrar que há um propósito relevante e explicitamente formulado para sua utilização [...] e deve-se derrubar qualquer lei que estigmatize algum grupo ou que faça recair sobre aqueles que possuem menor representação no processo político os efeitos negativos de um projeto benéfico.<sup>1514</sup>

Conforme afirma Richard Posner o juiz Powell asseverou que o critério intermediário poderia descambar em análises das discriminações por meio do critério flexível, podendo, inclusive, resultar em discriminações odiosas.<sup>1515</sup>

---

<sup>1512</sup> *Ibid.*, p. 467.

<sup>1513</sup> *Ibid.*, p. 469.

<sup>1514</sup> POSNER, R. **A economia da justiça**. *Ibid.*, p. 470.

<sup>1515</sup> *Powell* evidenciou, que basta que uma Assembleia legislativa racista afirme que está colocando os negros em escolas separadas para o próprio bem deles, um “objetivo claramente benéfico”. POSNER, R. A. **A economia da justiça**. *Op.cit.*, p. 470. Posner considera, que o voto do juiz *Brennan* não leva em conta, a inclusão dos asiáticos entre as minorias favorecidas, toda a discussão centra-se nos negros e chicanos, enquanto o voto de Marshall apenas nos negros. Uma das razões destes juízes entenderem que o programa da Faculdade de Medicina era constitucional foi baseada na porcentagem de vagas reservadas às minorias favorecidas (16%), sendo esta, menor que a porcentagem destas na população da Califórnia (22%). Posner coloca, que se os asiáticos americanos mesmo tendo sofrido discriminação nos Estados Unidos foram mesmo assim capazes de obter uma representação desproporcional significativa na profissão médica, “o insucesso dos negros na obtenção de uma representação proporcional não pode ser

Posner finaliza suas considerações acerca das implicações do caso Bakke sobre as ações afirmativas, evidenciando que tal programa preferencial poderia estigmatizar os estudantes, bem como gerar suspeitas quanto à sua aptidão à carreira escolhida, pois, segundo o autor, algumas universidades, se necessário, poderiam diminuir seu padrão de exigência nas avaliações com vistas à aprovação de um grande número de “estudantes especiais”.<sup>1516</sup>

Outrossim, o programa incluía os asiático-americanos entre as minorias beneficiárias, embora tal parcela não necessite de tratamento preferencial em relação aos brancos.

Ademais, não considera qualquer tratamento preferencial aos brancos ainda que, porventura, algum branco se fizesse também merecedor do tratamento especial concedido as demais membros de minorias beneficiados, e por fim, as cotas remetia a discriminações passadas usadas nos Estados Unidos visando restringir a matrícula de judeus e católicos e universidades superiores elitizadas.<sup>1517</sup>

Por fim, Richard Posner analisa o caso *United Steelworkers of America v. Weber*, no qual, a Suprema Corte decidiu que o programa de treinamento preferencial adotado pela empresa não violava o Título VII da Lei dos Direitos Civis, que proíbe a discriminação racial no trabalho.<sup>1518</sup>

Entretanto, ressalta Posner, embora a história legislativa pareça respaldar o Juiz *Rehnquist*, há uma razão que tanto corrobora a decisão tomada pela Suprema Corte quanto restringe o seu alcance. Explica Posner, que na fábrica de *Gramercy*, Louisiana, na qual trabalhava Weber menos de 2% dos operários eram negros, enquanto 39% da força de trabalho local era composta por negros. Posner sublinha o problema de se inferir a discriminação a partir da baixa porcentagem de representação.

De outra feita, ao considerar a disparidade nas porcentagens acima evidenciadas, combinada à longa histórica de práticas discriminatórias do Sul dos

---

automaticamente atribuído ao passado de discriminações contra eles”. O autor endossa o posicionamento, segundo o qual a aptidão e o interesse para a carreira de medicina não estão igualmente distribuídos entre os diversos grupos raciais e étnicos. p. 473.

<sup>1516</sup> *Ibid.*, p. 475.

<sup>1517</sup> POSNER, R. **A economia da justiça**. *Ibid.*

<sup>1518</sup> Os juízes da Suprema Corte entenderam ao analisar a história legislativa do Título VII que não havia nenhum indício de que o Congresso proibia a adoção de projetos voluntários de ação afirmativa. Entretanto, os juízes *Rehnquist e Burger* ao examinarem a história legislativa em geral entenderam, que o Congresso no Título VII “não admitia tratamento preferencial a nenhum grupo de cidadão”. *Ibid.*, p. 479.

Estados Unidos, pode-se concluir que a empresa poderia vir a ser demandada pela acusação de discriminação.

Portanto, proibir a empresa de antecipar e evitar uma ação judicial mediante a ação afirmativa, seria “estimular a litigiosidade e desestimular o cumprimento voluntário da lei”.<sup>1519</sup> Ademais, uma futura sentença poderia talvez impor o mesmo tipo de cota adotada pela empresa.

Richard Posner evidencia a diferença entre o caso *Weber* e o caso *Bakke*. No primeiro caso, aduz o autor que a licitude da ação afirmativa é analisada a partir de um critério mais flexível por envolverem discriminação contra membros de minoria.

Assim, quanto mais flexíveis forem os critérios dos juízes ao basear suas constatações de discriminação a partir de estatísticas de baixa porcentagem de representação, maior a probabilidade das empresas serem responsabilizadas por discriminação e mais fácil será para estas justificarem a adoção da ação afirmativa, visando evitar uma possível ação judicial por discriminação.<sup>1520</sup> Segundo assevera Posner, o caso *Bakke* reconhece apenas que ambas as formas de discriminação, tanto a discriminação hostil quanto a discriminação reversa “são adaptações racionais ao alto custo da informação”.<sup>1521</sup>

Por outro lado, o caso *Weber* suscita a questão se a discriminação reversa “não seria a companheira inevitável de uma política de combate à discriminação racial e de outros tipos”<sup>1522</sup>, tendo em vista que constitui uma forma de se antecipar o cumprimento das leis que proíbem a discriminação contra as minorias.<sup>1523</sup>

Segundo pondera Richard Posner, o dilema da discriminação reversa se resume a uma reação ao custo das informações sobre as qualidades e capacidades de um indivíduo e a um método de redução ao risco jurídico.<sup>1524</sup> Assim, a solução a dilemática enfrentada pela discriminação reversa, assim como, por outras políticas

---

<sup>1519</sup> Posner considera que a *Kaiser Aluminum & Chemical Corp.*, só adotou as cotas após apreciações críticas advindas do Departamento de Fiscalização do Cumprimento de Contratos Federais, definindo-as de acordo com a sentença homologatória de acordo envolvendo o setor siderúrgico baseada no Título VII. *Ibid.*, p. 479.

<sup>1520</sup> POSNER, R. **A economia da justiça**. *Ibid.*, p. 480.

<sup>1521</sup> *Ibid.*

<sup>1522</sup> *Ibid.*

<sup>1523</sup> *Ibid.*

<sup>1524</sup> *Ibid.*, p. 480-481.

públicas estaria na adoção da ética da “maximização da riqueza” como critério de elaboração das diretrizes públicas.<sup>1525</sup>

Por fim, destaca-se que Posner pretendia com a presente análise das ações afirmativas expor um conceito de justiça fundado na maximização da riqueza.<sup>1526</sup> O autor busca, sobretudo, enfatizar o poder que a ciência econômica possui de “explicar doutrinas jurídicas há muito desvinculadas de qualquer preocupação com atividades estritamente ‘econômicas’”.<sup>1527</sup>

Vistos no presente item as considerações de Richard Posner quanto à análise econômica das ações afirmativas resta apresentar outras análises do presente instituto nas quais se sobressaem a ideia de imprescindibilidade do resultado econômico como fator de legitimação às políticas de ações afirmativas.

#### 4.3.2 OUTRAS ANÁLISES SOBRE A “EFICIÊNCIA” DAS AÇÕES AFIRMATIVAS

Baseados na perspectiva focada na “eficiência” das ações afirmativas analisar-se-á os estudos de Thomas Weisskopf<sup>1528</sup>, Thomas Sowell<sup>1529</sup>, Daniel Sabbagh<sup>1530</sup>, Roland Fryer, Glenn Loury e Tolga Yuret<sup>1531</sup>, Lincoln Caplan<sup>1532</sup>, Richard Epstein<sup>1533</sup>, Gerald Fornwald<sup>1534</sup>, Elena Del Rey e María Racionero<sup>1535</sup>,

<sup>1525</sup> Não haveria a necessidade de políticas públicas de combate a discriminação estatísticas, se a ética da maximização da riqueza pauta-se a elaboração das diretrizes governamentais. O critério de julgamento de equidade de uma ação ou instituição, segundo Posner está em sua capacidade de maximizar a riqueza da sociedade. *Ibid.*, p. 138.

<sup>1526</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>1527</sup> *Ibid.*

<sup>1528</sup> WEISSKOPF, T. **Affirmative action in the United States and India: a comparative perspective.** *Op.cit.*

<sup>1529</sup> SOWELL, T. **Ação Afirmativa ao redor do mundo: estudo empírico.** *Op.cit.* Thomas Sowell é professor de economia em diversas universidades estadunidenses, possui Ph.D. em Economia pela *Chicago University*.

<sup>1530</sup> SABBAGH, D. **Affirmative Action Policies: an international perspective.** Human Development Report Office, 2004. Disponível em: <[http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2004/papers/HDR2004\\_Daniel\\_Sabbagh.pdf](http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2004/papers/HDR2004_Daniel_Sabbagh.pdf)> Acesso em: 5 mar. 2014. p. 1-49.

<sup>1531</sup> FRYER, R. G.; LOURY, G. C.; YURET, T. An Economic Analysis of Color-Blind Affirmative Action. **The Journal of Law, Economics, & Organization**, v. 24, n. 2, Brown University on October, 17, 2002, p. 319-355.

<sup>1532</sup> CAPLAN, L. **Up against the law: affirmative action and the Supreme Court.** Nova York: The Twentieth Century Fund Press, 1997.

<sup>1533</sup> EPSTEIN, R. A. **Forbidden Grounds: The case against employment discrimination laws.** Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1992.

<sup>1534</sup> FORNWALD, G. **Economic Considerations: An Affirmative Action Proposal.** University St. Thomas Law Journal, v. 2, 2004.

<sup>1535</sup> DEL REY, E.; RACIONERO, M. An efficiency argument for affirmative action in higher education. **Revista de Economía Pública**, n.187, v. 4, p. 41-48, 2008.

Edward Iacobucci<sup>1536</sup>, Jonas Zoninsein<sup>1537</sup>, Tim Allen e John Eade<sup>1538</sup>, William Bowen e Derek Bok<sup>1539</sup>, dentre outros<sup>1540</sup>.

Pode-se afirmar, que a grande maioria das análises que serão aqui apresentadas adotam uma abordagem consequencialista ou instrumentalista baseadas no uso de modelos quantitativos e qualitativos. Tais estudos foram empreendidos precipuamente por cientistas sociais cuja área de formação e atuação é a Ciência Econômica. Nota-se nestas análises, sobretudo, a busca em realizar-se uma avaliação empírica geral dos custos e benefícios das ações afirmativas adotadas em diferentes países.

Iniciar-se-á com a análise comparativa feita por Thomas Weisskopf a qual procura avaliar a “eficiência” das ações afirmativas ou discriminações positivas<sup>1541</sup> em dois países, a saber, os Estados Unidos e a Índia. Por meio de uma modelização analítica das experiências históricas indianas e norte-americanas, o autor busca refutar qualquer fundamento de cunho moral e destacar os custos e os benefícios das políticas afirmativas aos países que as implementam.<sup>1542</sup>

O estudo centra-se na investigação da capacidade de integração étnico-racial da política de cotas para o ingresso em universidades nos dois países, na denominada “elite” de uma sociedade. Segundo assevera Weisskopf, uma

<sup>1536</sup> IACOBUCCI, E. *The Efficiency of Antidiscrimination Laws and Affirmative Action*. University of Toronto: Canadian Law and Economics Association c/o Faculty of Law, 1996.

<sup>1537</sup> ZONINSEIN, J. Minorias étnicas e economia política do desenvolvimento: um novo papel para universidades públicas como gerenciadoras da ação afirmativa no Brasil? *Op.cit.*

<sup>1538</sup> ALLEN, Tim; EADE, John. *The New politics of Identity*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

<sup>1539</sup> BOWEN, W.; BOK, D. *O curso do rio: um estudo sobre ação afirmativa no acesso à universidade*. Rio de Janeiro: Ceab/Ucam; Garamond, 2004.

<sup>1540</sup> CHUBB, J. E; MOE, T. M. *Politics, Markets, and America's Schools*. Washington: The Brookings Institution, 1990. BANTING, K.; KIMLICKA, W. *Multiculturalism and Welfare*. Dissent, 2003, p. 59-66; JENNINGS, J. Political Coalitions between Communities of Color: Implications for a New Politics. In: STOKES, C.; MELÉNDEZ, T. (Coord.). *Racial Liberalism and the politics of urban America*. East Lansing: Michigan State University Press, 2003. DENNIS, E.; ROMANO, D. R.; SIEG, H. *The Practice and Proscription of Affirmative Action in Higher Education: An Equilibrium Analysis*. National Bureau of Economic Research. Working Paper n. 9799, 2003. JIMMY, C.; EYSTER, E. *Does Banning Affirmative Action Lower College Student Quality?* American Economic Review. Working Paper 858-72, 2003. AYRES, I.; BROOKS, R. W. *Does Affirmative Action Reduce the Number of Black Lawyers?* Faculty Scholarship Series. Paper 1231, 2005. Disponível em: <[http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/1231](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1231)>. Acesso em: 4 mar. 2014.

<sup>1541</sup> O autor utiliza o termo discriminação positiva para se referir tanto às políticas preferências implementadas pelos Estados Unidos quanto à reserva de posições ou vagas adotadas na Índia. Cf. WEISSKOPF, T. E. *Affirmative action in the United States and India*. *Op.cit.*, p. 6.

<sup>1542</sup> *Ibid.*, p. 52.

sociedade funciona com igualdade e “eficiência” quando sua “elite” administrativa, profissional e intelectual apresenta-se racialmente bem integradas.<sup>1543</sup>

O autor aduz, que o sucesso ou a “eficiência” da discriminação positiva depende de uma variedade de fatores. Não obstante, um fator em particular se revela crucial, a saber, a qualidade do desempenho do beneficiário na instituição a qual ele recebe o tratamento diferencial.<sup>1544</sup>

Weisskopf evidencia que as características do grupo beneficiário e da própria política, o ambiente social no qual a política será implementada, e o volume de recursos disponibilizados para auxiliar os beneficiários das políticas afirmativas, constituem os fatores primários que explicam os custos e os benefícios de promoção da integração étnico racial.<sup>1545</sup>

Estes fatores denominados pelo autor de primários exercem influência sobre os denominados fatores intermediários, tais como a habilidade dos beneficiários pelas políticas alcançarem bom desempenho ao serem selecionados para alguma posição desejada.

O autor destaca ainda a necessidade social consistente na capacidade da economia do país em gerar empregos para os jovens formados; o menor comprometimento ao número de candidatos de parcelas não beneficiadas pela ação afirmativa; a utilização de critério socioeconômico pelas políticas públicas, ao invés de, por exemplo, critério étnico-racial.<sup>1546</sup>

Weisskopf evidencia a vantagem das ações afirmativas serem executadas com custos mais baixos em longo prazo, do que um programa para melhorar significativamente o ensino público de base universal.<sup>1547</sup>

Conforme ensina o autor, a maximização dos benefícios líquidos das políticas afirmativas está condicionada a extensão das vantagens e das desvantagens educacionais e socioeconômicas, bem como ao volume de investimento governamental e institucional mobilizado e aos mecanismos institucionais utilizados para implementar tais medidas afirmativas.<sup>1548</sup>

---

<sup>1543</sup> *Ibid.*, p. 89.

<sup>1544</sup> *Ibid.*, p. 78.

<sup>1545</sup> *Ibid.*

<sup>1546</sup> WEISSKOPF, T. E. **Affirmative action in the United States and India**. *Op.cit.*, p. 171. Pontua-se aqui, a discordância contra tal argumento, tendo em vista que as ações afirmativas também teriam por finalidade melhorar a redistribuição do reconhecimento e da representação, não se dirigindo apenas as desvantagens econômicas.

<sup>1547</sup> *Ibid.*, p. 93.

<sup>1548</sup> *Ibid.*, p. 94-95.

Por outro lado, a “ineficiência” da política afirmativa adotada pelas universidades refere-se à relação entre o número de estudantes do grupo beneficiário que concluem e o número de estudantes que não obtêm a formação acadêmica.

Nessa perspectiva, afirma Weisskopf, o processo de admissão dos acadêmicos revela-se uma etapa fundamental no conjunto de ações. Por conseguinte, a má seleção ou escolha de candidatos com qualificações insuficientes quando comparadas a dos candidatos do grupo não-beneficiário pode comprometer a “eficiência” da política.<sup>1549</sup>

No tocante aos custos de investimento dos programas de ações afirmativas para o ensino superior, o autor afirma que é imprescindível considerar os custos adicionais para suprir a qualificação incompleta dos beneficiários destas políticas, assim como os custos para os processos de seleção dos beneficiários e os custos com o auxílio financeiro àqueles que não poderão arcar com todas as despesas da educação universitária.<sup>1550</sup>

Ademais, Weisskopf alerta à necessidade de complementação da ação afirmativa com outras políticas de auxílio e manutenção do acadêmico revelam-se primordiais ao sucesso da política afirmativa.<sup>1551</sup>

O autor concluiu, portanto, a partir de sua análise comparativo-empírica que a política preferencial mostrou-se bem-sucedida<sup>1552</sup> no que tange à criação de maior inclusão dos “marginalizados” nas “elites” dos dois países analisados.

Todavia, o estudo de Weisskopf evidenciou ainda que as políticas afirmativas podem reforçar a consciência das diferenças étnico-raciais nessas sociedades.<sup>1553</sup> Para ele, a análise destas políticas deve levar em consideração os potenciais benefícios e custos sociais em geral. Portanto, o modo como a ação afirmativa é delineada e implementada é crucial à sua “eficiência” e à geração dos benefícios.<sup>1554</sup>

Com vistas a identificar as motivações, os padrões e os resultados concretos comuns das ações afirmativas governamentais, Thomas Sowell desenvolveu um estudo comparativo que procurou levar em consideração um número maior de

<sup>1549</sup> *Ibid.*, p. 90.

<sup>1550</sup> WEISSKOPF, T. E. **Affirmative action in the United States and India**. *Op.cit.*, p. 106-107.

<sup>1551</sup> *Ibid.*, p. 107.

<sup>1552</sup> *Ibid.*, p. 173.

<sup>1553</sup> *Ibid.*, p. 107; p. 171 e p. 208.

<sup>1554</sup> *Ibid.*, p. 79.

países, quais sejam, os Estados Unidos da América, a Nigéria, o Sri Lanka, a Malásia e a Índia.<sup>1555</sup>

O autor destaca, que as políticas afirmativas seriam supostamente delimitadas no tempo e no objetivo, devendo estas assistirem especialmente os membros de determinados grupos em particular, “quando e onde houver desigualdade econômica e social”.<sup>1556</sup>

O autor assevera que um programa temporário que visa eliminar uma condição secular de desigualdade é quase uma contradição em termos pois, abarca virtualmente “todo o mundo e toda a história da humanidade”<sup>1557</sup>. Assim, a representação igual de grupos como norma é improvável de ocorrer, enquanto a desigualdade, que é vista como desvio a ser corrigido, permeia as mais diferentes sociedades.

Afirma Sowell, que os indivíduos são diferentes – e isto é assim há séculos, sendo difícil imaginar-se a inexistência de diferenças, considerando a gama enorme de “distintos fatores históricos, culturais, demográficos e outros que dão forma a capacidades, hábitos e atitudes particulares a membros de grupos diferentes”.<sup>1558</sup>

Portanto, segundo o autor, qualquer política temporária cuja duração é definida pelo objetivo de se conseguir algo que jamais foi alcançado em lugar algum do mundo, “seria melhor caracterizada como eterna”.<sup>1559</sup> Para ele, a igualdade de oportunidades pode ser obtida em um tempo razoável, mas isto é “totalmente diferente de eliminar a desigualdade de resultados”.<sup>1560</sup>

Do mesmo modo que não se pode pressupor um controle sobre a duração e o objetivo das políticas preferenciais, também não se pode, assevera Thomas Sowell, presumir o que de fato acontecerá com o grupo beneficiário e com o grupo não-preferencial.

Ambos os grupos estariam submetidos às contingências e reagiriam “à sua própria maneira”.<sup>1561</sup> Para o autor, esta reação inclui auto reclassificações, alteração

---

<sup>1555</sup> O autor expressamente consigna o objetivo de seu estudo afirmando que o “livro é um estudo do que acontece na realidade, em vez de uma exploração filosófica de questões que têm sido amplamente – se não mais que amplamente – examinadas alhures”. SOWELL, T. **Ação Afirmativa ao redor do mundo**: estudo empírico. *Op.cit.*, p. 2.

<sup>1556</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>1557</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>1558</sup> SOWELL, T. **Ação Afirmativa ao redor do mundo**: estudo empírico. *Op.cit.*.

<sup>1559</sup> *Ibid.*

<sup>1560</sup> *Ibid.*, p.6.

<sup>1561</sup> *Ibid.*, p. 8.



no esforço e na atitude quanto às conquistas e mudança de postura em relação aos membros de outros grupos.<sup>1562</sup>

Segundo afirma Sowell, ao contrário do alegado pelos defensores das ações afirmativas, o único efeito produzido pela medida seria o efeito “camada de creme”, vale dizer, somente os membros mais privilegiados e economicamente favorecidos das parcelas sub-representadas se beneficiariam das políticas preferenciais.<sup>1563</sup>

O autor pontua que nos Estados Unidos ainda não há uma conscientização tão difundida como na Índia de que as ações afirmativas acabam beneficiando desproporcionalmente os mais afortunados.<sup>1564</sup> Importante destacar, que tal efeito “camada de creme” evidenciado pelo autor parece decorrer de seu entendimento acerca dos objetivos das políticas afirmativas. O autor afirma expressamente, que as políticas afirmativas têm por objetivo “compensar desvantagens existentes”.<sup>1565</sup>

Assim, seu objetivo é comprometido quando o benefício da política se “destina desproporcionalmente àquele dentro dos grupos eleitos que estão em situação menos desvantajosa – ou até em posição mais favorável do que integrantes da população geral do país”.<sup>1566</sup>

Thomas Sowell evidencia, que há um aumento nas tensões e nos conflitos étnicos, assim como se exponenciam as perdas de “eficiência” resultando em desestímulos à capacitação educacional e profissional.<sup>1567</sup> O autor afirma que “preferências e cotas podem produzir maiores índices de fracassos em determinados grupos [...] particularmente como estudantes universitários incapazes

<sup>1562</sup> Sowell aponta como uma das reações dos integrantes dos grupos não preferenciais a auto classificação como membros dos grupos preferenciais. Isto pode ser feito individual ou coletivamente. *Ibid.*, p. 8-11.

<sup>1563</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>1564</sup> Por conseguinte, não há nos EUA número comparável de ações políticas ou legais sobre “a nata das camadas”. *Ibid.*, p. 187.

<sup>1565</sup> SOWELL, T. **Ação Afirmativa ao redor do mundo**: estudo empírico. *Ibid.*, p. 12. Segundo Sowell tal situação se verificou na Índia, nos Estados Unidos da América, na Malásia e em Sri Lanka. p. 48-49.

<sup>1566</sup> O autor exemplifica com os casos da Índia, Malásia e do Sri Lanka. *Ibid.*, p. 13.

<sup>1567</sup> Há uma perda de benefícios no total, quando ambos os grupos “não dão o melhor de si”. Afirma Sowell, que em alguns países “tem ocorrido a total debandada física do grupo sem-preferências como resultado da política preferencial que reduz suas perspectivas. O êxodo em resposta à discriminação dos chineses na Malásia, dos indianos das Ilhas Fiji, dos russos da Ásia Central, dos judeus de grande parte da Europa pré-guerra e dos huguenotes da França do século XVII drenou esses países de capacitações e talentos muito necessários. Sintetizando, as políticas preferenciais representam não apenas a transferência de benefícios de um grupo para outro, mas podem também resultar em perda para o conjunto, quando os dois grupos reagem com uma contribuição menor para a sociedade”. SOWELL, T. **Ação Afirmativa ao redor do mundo**: estudo empírico. *Op.cit.*, p. 15. O autor sublinha a “indiferença” e o “desinteresse” dos membros dos grupos preferenciais para com a difícil tarefa de se preparem “para satisfazer os padrões gerais”, em diversos países, Índia, Estados Unidos, África do Sul e Malásia. p. 53, p. 74.

de concluir os cursos”.<sup>1568</sup> Aduz ainda que a igualdade “fantasiosa resultante de sua presença física pode ser tanto um arremedo como um obstáculo para a conquista autêntica”.<sup>1569</sup>

Além disso, o autor observou uma diminuição na cooperação entre os membros das parcelas étnicas beneficiárias e os membros não-beneficiários. Para ele, afora as perdas para a economia toda, causadas pelo desincentivo criado a ambos os grupos, existe a perda social resultante do ressentimento e polarização intergrupos.<sup>1570</sup>

O autor aduz ainda, que a redistribuição almejada pela medida é, na melhor das hipóteses – quando se consegue evitar as polarizações étnicas<sup>1571</sup> – um jogo de soma zero, pois pioraria, ainda mais, a situação dos beneficiários e dos países em geral.<sup>1572</sup> Portanto, para Sowell, a ação afirmativa constitui-se em um instrumento pouco efetivo na redistribuição de recursos.<sup>1573</sup> Em suas próprias palavras,

Nem na Índia nem em lugar algum, as políticas de ação afirmativa são simplesmente uma questão de redistribuição de benefícios. Tais programas também geram custos sociais importantes que recaem sobre a população em geral. A perda de eficiência está entre esses custos, seja porque gente menos qualificada é escolhida em detrimento de pessoas mais preparadas, seja porque muitos membros altamente capacitados dos grupos não preferidos emigram de uma sociedade onde suas chances ficaram reduzidas. No entanto, o custo da ineficiência é apequenado pelo da polarização intergrupo e da violência e perdas de vida decorrentes.<sup>1574</sup>

<sup>1568</sup> *Ibid.*, p. 54.

<sup>1569</sup> *Ibid.*

<sup>1570</sup> Tal ressentimento, para Sowell, não é simplesmente resultado da transferência de benefícios. O autor explica, que “em famosas universidades dos EUA, os brancos ‘perderam’ mais cargos para americanos asiáticos do que para negros, mas não houve qualquer reação antagônica a esses americanos asiáticos. [...]. Não se tratava de ressentimento em relação à transferência de benefícios, mas sim à base de tais transferências”. SOWELL, T. **Ação Afirmativa ao redor do mundo**: estudo empírico. *Ibid.*, p. 16. O autor destaca ainda, que os ressentimentos não terminam com ações políticas ou jurídicas, podendo resultar até em reações violentas, como foi o caso da Índia, Estados Unidos e do Sri Lanka. p. 17-19. Segundo o autor, não foram as diferenças econômicas ou outras que provocaram a polarização e a violência na Nigéria e outros países, mas a politização de tais diferenças. p. 114.

<sup>1571</sup> O autor menciona o Sri Lanka o registro de atrocidades que serviu de demonstração que a “complacência não se apresenta quando se trata de relações raciais ou étnicas, isto porque, mesmo gerações de coexistência pacífica podem se deteriorar rapidamente quando se combinam ao mesmo tempo as circunstâncias favoráveis e os demagogos certos”. SOWELL, T. **Ação Afirmativa ao redor do mundo**: estudo empírico. *Ibid.*, p. 93.

<sup>1572</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>1573</sup> *Ibid.*, p. 198. O autor coloca que poucos desses programas “poderiam prosseguir com base em suas consequências empíricas. E também não são mais sólidos os seus fundamentos morais”.

<sup>1574</sup> *Ibid.*, p. 187.

Thomas Sowell evidencia que inúmeros princípios, teorias, hipóteses e assertivas têm-se utilizado para justificar as ações afirmativas. Acrescenta o autor, que raramente essas noções são empiricamente testadas ou se busca sopesar os “dolorosos custos que muitas vezes impõem”.<sup>1575</sup>

Sowell aduz ainda, que além da criação ou exacerbação das hostilidades intergrupos causadas pelas preferências ou cotas em diversos países, a ação afirmativa nos Estados Unidos transformou os negros que em “grande parte ascenderam dos níveis de pobreza por esforço próprio, em pessoas que devem seu progresso à ação afirmativa e a outros programas do governo”.<sup>1576</sup>

O autor expressamente admite que o real problema da violência intergrupo posta em prática e observada em diversos países contra os grupos beneficiários refere-se à incapacidade destes de “competir com minorias mais capazes e diligentes”.<sup>1577</sup>

Assim, o autor externa uma conclusão cética no que pertine aos resultados positivos das políticas afirmativas<sup>1578</sup>. Para ele, estes resultados são por vezes superestimados e não se confirmam na prática.<sup>1579</sup> Segundo explicita Sowell, a “ação afirmativa continua sendo julgada pelos arrazoados, não pelos resultados”.<sup>1580</sup>

<sup>1575</sup> Conforme assevera o autor, “não apenas a distribuição interna dos benefícios compensatórios guarda pequena relação – ou mesmo relação inversa – com o grau de malefício dentro do grupo afetado, como também esses benefícios se espalham para outros grupos bem distantes do objetivo da racionalização moral e que excedem bastante em quantidade os grupos originalmente designados beneficiários. SOWELL, T. **Ação Afirmativa ao redor do mundo**: estudo empírico. *Ibid.*

<sup>1576</sup> *Ibid.*, p. 164. Sowell questiona os resultados da pesquisa de Bowen-Bok aceito como prova de que a ação afirmativa “funciona”, tendo em vista que o resultado dessa pesquisa levou em consideração tanto o grupo de negros que ingressaram segundo os padrões mais baixos quanto o grupo de negros que haviam satisfeito os requisitos exigidos para os estudantes brancos. Além disso, “muitas outras comparações estatísticas entre brancos e negros feitos pelos que defendem a política de preferencia e cotas omitem outros grupos étnicos [...]. Os asiáticos-americanos são um claro embaraço para os que usam os argumentos costumeiros em defesa da ação afirmativa. p. 174-175.

<sup>1577</sup> SOWELL, T. **Ação Afirmativa ao redor do mundo**: estudo empírico. *Ibid.*, p. 183.

<sup>1578</sup> Segundo afirma Sowell há um desconhecimento da história de tais políticas e ausência de estatísticas que apontem as reais consequências das políticas de ação afirmativa. SOWELL, T. **Ação Afirmativa ao redor do mundo**: estudo empírico. *Ibid.*, p. 168.

<sup>1579</sup> Para Sowell o progresso no tocante ao acesso ao ensino superior, no aumento da proporção de negros nas profissões liberais e noutras ocupações de nível elevado, assim como o aumento nos níveis socioeconômicos dos negros americanos se deve a outros fatores alheios à aprovação da Lei dos Direitos Civis de 1964 e à implementação das ações afirmativas nas décadas de 1960 e 1970 nos Estados Unidos. O autor afirma, que a proporção da população negra que frequentava as universidades dobrou nas décadas que precederam a revolução dos direitos civis ocorrida na década de 1960, e isso se refletiu no crescimento ocupacional dos negros. O mesmo houve durante a mesma década nos níveis socioeconômicos mais baixos da população negra americana. Sowell chama atenção ao fato de que tais conquistas deveram-se aos esforços dos próprios negros americanos e não como “benemerência e liberalidade do governo” por meio das ações afirmativas. Para ele, os efeitos dessa “interpretação equivocada incluem o ressentimento

Na mesma esteira de análise de custo-benefício, menciona-se o estudo comparativo das experiências com ações afirmativas na Malásia, Índia, África do Sul e dos Estados Unidos de Daniel Sabbagh <sup>1581</sup>. O autor inicia as suas considerações apresentando o objetivo das ações afirmativas como sendo o combate de práticas sociais enraizadas que reproduzem a desigualdade social estruturada mesmo quando não há intenção de discriminar.<sup>1582</sup>

Acrescenta ainda, que as ações afirmativas podem ser analisadas a partir de duas perspectivas diversas. A partir do alcance de objetivos quantificáveis mensurados ao longo de um período de tempo por meio da verificação do aumento nos postos de trabalho, contratos públicos e lugares em universidades seletivas obtidos pelo público beneficiário. Tal perspectiva centra-se na distribuição destes recursos na sociedade.<sup>1583</sup>

Entretanto, é possível analisar as ações afirmativas a partir de uma outra perspectiva que dispõe, segundo o autor, de menos intensidade, a facilitação da integração de grupos minoritários na sociedade em geral.<sup>1584</sup> Daniel Sabbagh evidencia, a recorrente ênfase das agendas governamentais apenas na redistribuição, o que tem contribuído para dificultar a integração das parcelas minoritárias à sociedade.<sup>1585</sup>

Sabbagh sublinha que embora as ações afirmativas possuam um caráter temporário e, tendo-se verificado condições de melhoria de situação dos beneficiados, ao invés de ocorrer uma redução ou eliminação da política afirmativa, nota-se uma expansão, passando estas a abarcarem um número maior de grupos e áreas sociais.<sup>1586</sup> O autor enfatiza também as implicações das políticas preferenciais

---

dos brancos e seu questionamento sobre por que não podem os negros progredir como quaisquer outros grupos, quando, de fato, é exatamente isto que os negros têm feito. Incidentalmente, é também ignorado o fato de as rendas dos asiático americanos e dos americanos mexicanos também cresceram substancialmente – tanto em termos absolutos quanto em relação às da população geral – nos anos que precederam a aprovação da Lei dos Direitos Cívicos de 1964 e sua evolução para a política de preferências”. SOWELL, T. **Ação Afirmativa ao redor do mundo: estudo empírico.** *Ibid.*, p. 21-22.

<sup>1580</sup> *Ibid.*, p. 165.

<sup>1581</sup> SABBAGH, D. **Affirmative Action Policies: an international perspective.** *Op.cit.*

<sup>1582</sup> *Ibid.*

<sup>1583</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>1584</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>1585</sup> *Ibid.*, p. 3, p. 34, p. 35.

<sup>1586</sup> *Ibid.*, p. 33.34.

no tocante ao combate ao racismo e à discriminação racial em todos os países por ele analisados.<sup>1587</sup>

Gerald Fornwald publicou também um estudo no qual procurou tecer considerações acerca dos resultados econômicos das ações afirmativas. Fornwald defende a hipótese segundo a qual a educação constitui uma ferramenta poderosa de transmissão tanto da riqueza quanto dos efeitos de desvantagem econômica intergeracional.<sup>1588</sup>

Assim, se o nível educacional dos pais aumenta, o mesmo se dá com a renda, com a elevação da renda, os pais têm maiores condições de investir tempo e recursos na educação dos filhos, estes por sua vez, terão maior desempenho nos estudos e aumentando o nível de preparação com vistas a faculdade.<sup>1589</sup>

A análise econômica de Gerald Fornwald busca enfatizar as deficiências do atual sistema de ações afirmativas raciais norte-americanas. Embora, o autor reconheça que tais programas provocaram algum avanço a certos grupos minoritários, as melhorias não tem-se revelado suficientemente inclusivas, não

---

<sup>1587</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>1588</sup> FORNWALD, G. **Economic Considerations:** An Affirmative Action Proposal. *Op.cit.*, p. 199, p. 201. Afirma o autor no original que “[...] it is obvious that educational achievement translates almost directly into increased economic status. Education is the most powerful tool for the intergenerational transmission of wealth as well as being an eradicator of the effects of intergenerational economic disadvantage. As the level of parental education increases, so does income; with increased income comes greater investments of time and resources in the education of children, and thus, greater success in high school and a higher level of preparedness for college”. “[...] é óbvio que o sucesso escolar propicia quase que diretamente um aumento de status econômico. A educação é a ferramenta mais poderosa para a transmissão intergeracional de riqueza, bem como é um erradicador dos efeitos de desvantagem econômica intergeracional. À medida que o nível de educação dos pais aumenta o mesmo acontece com a renda, com o aumento da renda acontece maiores investimentos de tempo e recursos na educação dos filhos, e por conseguinte, um maior sucesso na escola e um maior nível de preparação para a faculdade. (Tradução livre). O autor acrescenta ainda, que se as faculdades estão destinadas a acolherem somente aqueles de renda mais elevada, se está criando e perpetuando uma sociedade de classes nas universidades. No mesmo sentido, a análise empreendida pelas autoras Elena Del Rey e María Racionero considera, que os indivíduos diferem na capacidade de se beneficiar da educação, fatores como educação dos pais e sentido de pertença a um grupo minoritário ou desfavorecido pode implicar consequências intergeracionais. A decisão individual investir em educação é ineficiente, segundo as autoras, pois, o indivíduo ignora o fato de que a aquisição de educação aumenta a probabilidade de que seus filhos também vão investir em educação. Esta externalidade entre gerações é maior em relação aos indivíduos de minoria desfavorecida, porque a diferença de utilidade esperada entre os filhos dos filhos educados e dos sem instrução é maior dentro deste grupo. Isto fornece um argumento em favor da ação afirmativa, na forma de preferências ao acesso ao ensino superior para os indivíduos do grupo minoritário. O estudo se baseia exclusivamente em considerações de eficiência. DEL REY, E.; RACIONERO, M. An efficiency argument for affirmative action in higher education. *Op.cit.*, p. 41-48.

<sup>1589</sup> Neste sentido ainda, DEL REY, E.; RACIONERO, M. An efficiency argument for affirmative action in higher education. *Op.cit.*, p. 41-48.

sendo auferidas, segundo o autor, pelos membros da minoria que mais necessitam da preferência.<sup>1590</sup>

Tais ações beneficiariam os membros de cor da classe alta e média, não alcançando os membros mais pobres das minorias. Assim, segundo Fornwald, os membros mais abastados das minorias são os que se beneficiam das ações afirmativas.<sup>1591</sup>

Ademais, tais ações afirmativas, para ele, prejudicariam os mais pobres pertencentes à parcela branca. Quando os membros mais abastados das minorias são favorecidos em detrimento dos brancos menos favorecidos, o ganho líquido em igualdade de oportunidades diminui, inclusive, gera hostilidade entre os dois grupos.<sup>1592</sup>

Portanto, as ações afirmativas de cunho racial são ineficazes à criação de um corpo discente diversificado.<sup>1593</sup> O autor procura demonstrar que as classificações raciais ferem a Constituição<sup>1594</sup>. Ademais, não se revelam eficazes na produção da diversidade universitária, propondo a adoção apenas de uma política afirmativa baseada no critério econômico.<sup>1595</sup>

A ideia centra-se na concessão de uma oportunidade aos candidatos menos favorecidos economicamente oriundos da classe trabalhadora baseado no *status* econômico familiar. Fornwald apresenta três razões pelas quais a ação afirmativa mais eficaz seria aquela que incorporasse apenas um enfoque econômico, em vez de um enfoque racial, a saber, as preferências econômicas não estariam submetidas a um tribunal de classificação racial; a ação afirmativa baseada no critério

<sup>1590</sup> FORNWALD, G. **Economic Considerations**: An Affirmative Action Proposal. *Op.cit.*, p. 199, p. 204.

<sup>1591</sup> *Ibid.*, p. 199, p. 206.

<sup>1592</sup> *Ibid.*

<sup>1593</sup> *Ibid.*

<sup>1594</sup> Ao defender a constitucionalidade do sistema de preferências raciais, a Suprema Corte reafirmou o dever do governo de buscar alcançar a igualdade de oportunidades para todos. No entanto, segundo afirma o autor, no cenário do ensino superior, a igualdade não foi alcançada nem em termos raciais, tampouco em termos econômicos. Os estudantes afro-americanos, hispânicos e de menor nível socioeconômico, estão muito mal representados nos âmbitos universitários. Ademais, reforça a crítica do ferimento do mérito e do estigma social no tocante aos afro-americanos. Além disso, classificações raciais não são geralmente bem aceitas. Os candidatos negros geralmente enfrentam o “dano do estigma” por terem sido beneficiados, inclusive, porque o critério racial permite facilmente que se distinga o beneficiário, problema este, segundo o autor, inexistente, em relação ao beneficiário pelo critério socioeconômico. FORNWALD, G. **Economic Considerations**: An Affirmative Action Proposal. *Ibid.*, p. 219-220.

<sup>1595</sup> A “eficiência”, para o autor, consistiria em um sistema operacionalizado com baixos custos e facilmente verificável. *Ibid.*, p. 201.

econômico é melhor aceita socialmente<sup>1596</sup> e, por fim, se a política afirmativa for implementada corretamente, ela poderá beneficiar os desfavorecidos das minorias raciais, especialmente aqueles que mais necessitam das preferências.

Com vistas a demonstrar os seus argumentos, o economista busca examinar as falhas do sistema racial adotado e, por meio do uso de um método de cálculo refinado<sup>1597</sup>, propõe a adoção da ação afirmativa fundada somente no critério econômico. Tal ação afirmativa seria baseada na renda familiar obtida nos últimos três anos, no patrimônio líquido familiar e na “densidade da pobreza” da escola frequentada pelo candidato.<sup>1598</sup>

Conforme Gerald Fornwald assevera, a igualdade econômica é otimizada nesse contexto, posto que os fatores econômicos que por ventura poderiam inibir a possibilidade do candidato desenvolver seus talentos mediante o acesso à universidade são compensados por meio de uma preferência quantificável objetivamente.

Assim, conforme evidencia o autor, indivíduos de classes econômicas menos favorecidas irão receber uma oportunidade de mobilidade social, e a sociedade, como um todo, se beneficiará da redução da concentração de riqueza contribuindo à diminuição da desigualdade social.<sup>1599</sup>

Portanto, conforme as conclusões de Fornwald, a ação afirmativa de cunho econômico se devidamente implementada produziria uma maior diversidade econômica no âmbito universitário preservando as melhorias obtidas pelas ações

<sup>1596</sup> Segundo ensina Gerald Fornwald tais medidas preferenciais econômicas dispõem de amplo apoio não somente partidário, mas também amplo apoio da sociedade em geral. Conforme o autor afirma, as pesquisas revelam a preferência da maioria dos norte-americanos pela adoção apenas do critério econômico para as admissões preferenciais nas universidades. FORNWALD, G. **Economic Considerations: An Affirmative Action Proposal**. *Ibid.*, p. 202.

<sup>1597</sup> O autor evidencia a desproporção de estudantes com alta renda nas universidades. *Ibid.*, p. 204.

<sup>1598</sup> Segundo ensina Gerald Fornwald, “*poverty density*” refere-se ao nível socioeconômico baixo das escolas que atendem um grande número de estudantes de baixa renda. O nível socioeconômico do ambiente escolar também exerce influência sobre o sucesso escolar ou não dos estudantes. Desempenho acadêmico e índice de pobreza da escola parecem manter alguma correlação, embora a razão lhe seja desconhecida, a probabilidade de sucesso acadêmico pelo aluno, segundo o autor, possui uma forte ligação com as classes econômicas e educacionais dos seus colegas. Ademais, o critério econômico resolveria dentre outros inconvenientes, o problema da quantificação da reparação, vez que, nem todas as minorias experimentaram o mesmo nível de discriminação. Portanto, a compensação pelo critério econômico se mostra mais adequado a compensar as atuais vítimas de discriminação. FORNWALD, G. **Economic Considerations: An Affirmative Action Proposal**. *Ibid.*, p. 216.

<sup>1599</sup> FORNWALD, G. **Economic Considerations: An Affirmative Action Proposal**. *Ibid.*, p. 222.

preferenciais raciais adotadas nos Estados Unidos da América nas últimas décadas.<sup>1600</sup>

Nessa perspectiva, Roland Fryer, Glenn Loury e Tolga Yuret<sup>1601</sup> realizaram estudos de análise econômica das políticas de cotas raciais implementadas pelo ensino superior. A pesquisa procurou evidenciar questões de “eficiência” das ações afirmativas “*race-neutral*” ou “*color-blind*”, contrapondo-as a adoção de nenhuma ação afirmativa, por eles denominada de “*laissez-faire*”.<sup>1602</sup>

Segundo os autores, diversas universidades norte-americanas nos últimos anos deixaram de adotar o critério racial para admissão dos estudantes<sup>1603</sup>. Conforme evidenciam os autores, as universidades têm como objetivo promover a diversidade no ambiente acadêmico, sem, entretanto, recorrer às preferências raciais.

Roland Fryer, Glenn Loury e Tolga Yuret, após analisarem os dados de sete universidades públicas e privadas consideradas fortemente elitizadas, concluíram que a admissão de candidatos por meio do critério racial comprometeria no longo prazo a qualidade do nível de excelência das universidades.<sup>1604</sup>

Baseando-se em uma adoção pelas universidades de modelo de admissão dos candidatos randômico, os autores tentaram demonstrar a existência de outros critérios não raciais passíveis de serem utilizados. Mencionados critérios seriam capazes de induzir “eficiência”, assim como promover diversidade.<sup>1605</sup>

Os autores evidenciaram, que no curto prazo<sup>1606</sup> ações afirmativas “cegas à cor” apresentam estimativas de perdas de “eficiência”<sup>1607</sup>. Não obstante, a

<sup>1600</sup> *Ibid.*, p. 223.

<sup>1601</sup> Professores do Departamento de Economia em Harvard, Brown University e Koc University, respectivamente. FRYER, R. G.; LOURY, G. C.; YURET, T. An Economic Analysis of Color-Blind Affirmative Action. *Op.cit.*, p. 319-355.

<sup>1602</sup> Os autores investigam até que ponto, as ações afirmativas neutras comprometeriam ou não a eficiência na alocação de recursos do ensino superior, sendo a resposta de suma relevância a legitimidade da política pública. FRYER, R.G.; LOURY, G.C.; YURET, T. An Economic Analysis of Color-Blind Affirmative Action. *Op.cit.*, p. 320.

<sup>1603</sup> As Universidades dos Texas, Flórida e da Califórnia, por exemplo, deixaram de considerar o fator racial em suas ações afirmativas. FRYER, R.G.; LOURY, G.C.; YURET, T. An Economic Analysis of Color-Blind Affirmative Action. *Ibid.*

<sup>1604</sup> FRYER, R.G.; LOURY, G.C.; YURET, T. An Economic Analysis of Color-Blind Affirmative Action *Ibid.*, p. 324. Na mesma esteira de conclusões menciona o estudo de Chan, Jimmy, and Eyster, Erik. 2003. Does Banning Affirmative Action Lower College Student Quality? American Economic Review 858-72. Os autores Chan e Eyster partem de uma modelização que procura compreender os efeitos das ações afirmativas no que diz respeito às expectativas de admissão pelos indivíduos.

<sup>1605</sup> *Ibid.*, p. 347.

<sup>1606</sup> *Ibid.*, p. 324-330.

<sup>1607</sup> *Ibid.*, p. 325.



modelização pelos autores desenvolvida propõe uma análise destas políticas afirmativas com vistas a se compreender os efeitos a longo prazo.<sup>1608</sup> Tal modelo é baseado em um modelo de “incentivos” centrados em outros critérios, que não o critério racial.<sup>1609</sup>

Mencionados critérios levaria em conta o desempenho obtido pelos candidatos em testes padronizados e em atividades extracurriculares. Roland Fryer, Glenn Loury e Tolga Yuret consideraram três variáveis de ordem acadêmica: pontuação em matemática; pontuação linguística e *score* obtido no ensino médio, e seis variáveis socioeconômicas: nível escolar da mãe, nível escolar do pai, renda média familiar do aluno, porcentagem de negros, hispânicos e asiáticos nos bairros dos estudantes, e se o candidato tinha algum membro da família ex-aluno daquela universidade.<sup>1610</sup>

Em sentido contrário à conclusão de Fryer, Loury e Yuret menciona-se o estudo de Dennis Epple, Richard Romano e Holger Sieg. Os autores valem-se também de um modelo computacional que simula a oferta de educação superior pelas universidades.<sup>1611</sup>

A análise tem como objetivo compreender como do ensino superior pode ser afetado pela adoção ou proscrição das ações afirmativas.<sup>1612</sup> Ademais, o estudo

---

<sup>1608</sup> *Ibid.*, p. 341.

<sup>1609</sup> Os autores asseveram, que as instituições devem optar entre o *trade-off* “incentivo” ou representação. Assim, se o objetivo é promover a diversidade pode ocorrer a diminuição da qualificação dos candidatos admitidos, inclusive, podendo ocorrer uma diminuição no esforço de preparação de todos os candidatos. FRYER, R.G.; LOURY, G.C.; YURET, T. An Economic Analysis of Color-Blind Affirmative Action. *Ibid.*, p.342-345; 347-348.

<sup>1610</sup> *Ibid.*, p. 329-330.

<sup>1611</sup> Cf. EPPLE, D; ROMANO, R. SIEG, H. The Practice and Proscription of Affirmative Action in Higher Education: An Equilibrium Analysis. **National Bureau of Economic Research**, Working Paper n. 9799, 2003, p. 3-47. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w9799>>. Acesso em: 17 out. 2013. Os autores mencionam ainda a modelização de Jimmy Chan e Eric Eyster que também analisou a proscrição das ações afirmativas pelas universidades e concluiu no mesmo sentido que a proscrição destas medidas reduziria a inserção das minorias nas universidades. Contudo, o modelo de Chan e Eyster não levou em conta a potencial diferença de renda dos candidatos e a hierarquia de qualidade das universidades, o que é levado em conta pelo modelo proposto por Epple, Romano e Sieg. Cf. JIMMY, C.; EYSTER, E. **Does Banning Affirmative Action Lower College Student Quality?** *Op.cit.*

<sup>1612</sup> Os autores mencionam os casos *Hopwood v. Texas* (1996); *Johson v. University of Georgia* (2001) e o famoso caso *Allan Bakke v. University of California* (1978), nos quais a política de cotas raciais foi alvo de duras críticas. Embora, no último caso a importante decisão do Ministro Lewis Powell indicou a possibilidade da raça poder ser levada em conta nos processos admissionais às universidades com vistas a promoção da diversidade. EPPLE, D; ROMANO, R. SIEG, H. The Practice and Proscription of Affirmative Action in Higher Education: An Equilibrium Analysis. *Op.cit.*, p. 2-3.

procura demonstrar os efeitos destas políticas sobre a maior ou menor inserção das minorias nas universidades.<sup>1613</sup>

O estudo de Epple, Romano e Sieg indicou que a supressão das ações afirmativas ou a adoção de ações afirmativas que não se baseiam ou não levam em conta o fator racial terá um impacto negativo substancial sobre a composição racial das universidades<sup>1614</sup>. Os autores destacam a importância da inserção e do desenvolvimento das capacidades dos membros pertencentes às minorias.

A supressão das ações afirmativas que adotam o critério racial pode, segundo sublinharam os autores, inclusive, impactar negativamente na distribuição dos ganhos econômicos resultantes da educação superior por toda a sociedade.<sup>1615</sup>

Edward Iacobucci procura avaliar a “eficiência” econômica das políticas afirmativas baseadas no critério racial em favor das minorias em face do sistema constitucional canadense e do norte-americano.<sup>1616</sup>

Em seu artigo, o autor expõe os argumentos econômicos utilizados para justificar as leis antidiscriminação e as ações afirmativas raciais implementadas pelo governo no mercado de trabalho e nas universidades. Por meio da correlação entre a raça e o nível educacional familiar (*family background*) analisa os custos educacionais a partir de uma abordagem centrada na “eficiência”.<sup>1617</sup>

Iacobucci busca demonstrar porque as leis antidiscriminação e as políticas de cotas raciais podem ser “eficientes” no tratamento das externalidades. Conforme assevera o autor, tais medidas contribuem à aceleração da saída do empregador

<sup>1613</sup> Cf. EPPLE, D; ROMANO, R. SIEG, H. The Practice and Proscription of Affirmative Action in Higher Education: An Equilibrium Analysis. *Ibid.*, p. 31.

<sup>1614</sup> *Ibid.*, p. 3; p. 30-31.

<sup>1615</sup> Conforme o original “*the composition of the most selective colleges in the country and the types of minority students that are currently attending these colleges and the bottom tier of colleges are likely to be most affected by such a ban.*” “*A composição das faculdades mais seletivas do país e os tipos de minoria atendidas por estas faculdades, assim como a camada inferior tendem a ser mais afetada por tal proibição.*” (Tradução livre). EPPLE, D; ROMANO, R. SIEG, H. *Ibid.*, p. 32.

<sup>1616</sup> IACOBUCCI, E. Antidiscrimination and Affirmative Action Policies: Economic Efficiency and the Constitution. **Osgoode Hall Law Journal**, v. 36, n. 2, p. 293-337, 1998, p. 294. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1137944>>. Acesso em: 4 mar. 2014.

<sup>1617</sup> O autor destaca, que existem outras abordagens mas a escolha desta deve-se às constantes e ferozes críticas dos detratores das medidas afirmativas raciais e das leis antidiscriminação, fundadas principalmente em sua “ineficiência”. Nesse sentido, Iacobucci menciona a abordagem de POSNER, R. **The Economics of Justice**. Cambridge: Harvard University Press, 1981 e a de EPSTEIN, R. A. **Forbidden Grounds: The case against employment discrimination laws**. *Op.cit.* Cf. IACOBUCCI, E. Antidiscrimination and Affirmative Action Policies: Economic Efficiency and the Constitution. *Op.cit.*, p. 294-295.

intolerante do mercado e impede a formação de um ambiente “ineficiente” de trabalho “racial” homogêneo<sup>1618</sup>.

A partir das contribuições sobre a economia da discriminação de Gary Becker, o autor procura destacar o efeito da intolerância sobre o mercado<sup>1619</sup>. A aversão dos empregadores brancos em contratar trabalhadores negros, segundo assevera o autor, resulta em perda monetária para a economia, haja vista a subutilização da força de trabalho negra.<sup>1620</sup>

Iacobucci menciona as situações nas quais alguns empregadores intolerantes preferem arriscar a potencial maximização dos lucros ao invés de tornarem-se tolerantes. Casos existem cujos indivíduos preferem sacrificar a possibilidade de auferir maior renda visando auferir benefícios não-pecuniários. Tais situações levaram alguns estudiosos da temática à conclusão que qualquer intervenção do governo visando reduzir ou eliminar a intolerância no mercado, é equivocada.<sup>1621</sup>

Eduardo Iacobucci na esteira das considerações de Gary Becker evidencia que nestes casos a intervenção estatal com vistas a prevenir atos de intolerância e discriminação pode se mostrar “eficiente” à elevação do bem-estar social, assim como faz em relação a outros casos de externalidade, por exemplo, com a poluição.<sup>1622</sup>

Após avaliar os efeitos da discriminação baseada no “*animus*” do empregador em relação aos afro-americanos, o autor conclui pela “eficiência” das leis antidiscriminatórias na redução das externalidades geradas por atos de preconceito e racismo.

Iacobucci aduz ainda as considerações de Richard Posner, segundo o qual, como já visto, um dos fatores responsáveis pela discriminação são provavelmente

---

<sup>1618</sup> Edward Iacobucci centra a sua análise na minoria afro-americana, vez que, tal parcela inegavelmente sofre uma desvantagem histórica baseada na “raça”. Aduz ainda, que tal análise também pode ser feita em relação aos aborígenes canadenses. IACOBUCCI, E. Antidiscrimination and Affirmative Action Policies: Economic Efficiency and the Constitution. *Ibid.*, p. 294.

<sup>1619</sup> A análise de Becker descreve uma ampla variedade de discriminação existente no mercado, incluindo, empregador, empregado e consumidor. A discussão de Iacobucci enfatiza somente os efeitos da discriminação perpetrada pelo empregador. IACOBUCCI, E. Antidiscrimination and Affirmative Action Policies: Economic Efficiency and the Constitution. *Ibid.*, p. 297.

<sup>1620</sup> Cf. IACOBUCCI, E. Antidiscrimination and Affirmative Action Policies: Economic Efficiency and the Constitution. *Ibid.*, p. 296-297.

<sup>1621</sup> *Ibid.*, p. 296.

<sup>1622</sup> *Ibid.*, p. 297.

os custos de informação.<sup>1623</sup> Para o autor, não há qualquer garantia de que a concorrência do mercado eliminará, de forma eficiente, os custos da adoção de variáveis inadequadas, ao contrário do que sustenta Posner.<sup>1624</sup> Ademais, a análise indica que tais leis auxiliam na expulsão de empregadores racistas do mercado, aumentando o nível de bem-estar social.<sup>1625</sup>

O autor acrescenta os estudos de Richard Epstein o qual procurou demonstrar que quanto maior for a homogeneidade racial dentro do ambiente de trabalho maior a probabilidade de preferências homogêneas. Por conseguinte reduz-se os custos de governança corporativa sendo mais eficiente. Ademais, a homogeneidade racial reforça os acordos informais entre empregadores e empregados.<sup>1626</sup>

Edward Iacobucci menciona também o estudo de Ian Ayres cuja conclusão indica que a discriminação pode se mostrar “ineficiente” em mercados livres e competitivos. Ian Ayres destaca que as crenças baseadas em estereótipos “equivocados” não são passíveis de demonstração em um mercado em equilíbrio, vale dizer, em padrões de interação que se revelam estáveis por longo tempo.<sup>1627</sup>

Iacobucci evidencia que, se em algum momento, tendo em vista à discriminação experimentada pelos trabalhadores negros, estes não puderam investir em capital humano e, conseqüentemente, tornaram-se “menos produtivos” que os brancos. Por consequência, os empregadores brancos baseados nessa

<sup>1623</sup> IACOBUCCI, E. Antidiscrimination and Affirmative Action Policies. *Ibid.*, p. 294.

<sup>1624</sup> Richard Posner ensina, que “[...] o desejo de proibir a discriminação de tipo racial ou semelhante tem origem comum na relutância em julgar as pessoas a partir de informações incompletas, seja sobre sua ficha criminal, seja sobre sua raça”. POSNER, R. **A economia da justiça**. *Op.cit.*, p. 415. Segundo assevera Posner, em um mercado livre e competitivo, “atuam forças econômicas que minimizam a discriminação”. p. 416. O autor aduz ainda, “as políticas estatais, responsáveis pelo controle dos lucros dos monopolistas e, em parte, pela força dos sindicatos, podem elevar a discriminação acima do nível que ser verificaria em um mercado não regulado”. POSNER, R. **A economia da justiça**. p. 418-419. Cf. IACOBUCCI, E. Antidiscrimination and Affirmative Action Policies: Economic Efficiency and the Constitution. *Op.cit.*, p. 302.

<sup>1625</sup> IACOBUCCI, E. Antidiscrimination and Affirmative Action Policies: Economic Efficiency and the Constitution. *Ibid.*, p. 310.

<sup>1626</sup> Em contratos de longo prazo, os empregados podem começar descumprir suas obrigações sabendo dos altos custos que os empregadores terão com a rescisão. Cientes de tal fato, os empregadores podem adotar sanções informais, v.g. repreensões ou falta de promoções, com vistas a corrigir tal problema. E que tais sanções são mais eficientes quando empregadores e empregados são da mesma raça. Cf. EPSTEIN, R. A. **Forbidden Grounds: The case against employment discrimination laws**. *Op.cit.*, p. 70. Cf. IACOBUCCI, E. Antidiscrimination and Affirmative Action Policies: Economic Efficiency and the Constitution. *Op.cit.*, p. 299.

<sup>1627</sup> Segundo Ian Ayres afirma, os empregadores podem mostrar-se preconceitos em relação aos negros, mesmo que não haja na realidade qualquer diferença quanto à produtividade destes e a dos trabalhadores brancos, simplesmente, por acreditar que aqueles se mostram menos produtivos que os últimos. AYRES, I.; BROOKS, R. W. **Does Affirmative Action Reduce the Number of Black Lawyers?** *Op.cit.*

crença ao longo de um período, tenderão a deixar de contratar trabalhadores negros para ocupações que requeiram alta qualificação.<sup>1628</sup>

Por outro lado, os trabalhadores brancos cientes dessa vantagem, de que possuam maiores chances de ser contratados para ocupar postos de alta qualificação, tenderão a investir mais em capital humano. Assim, as crenças equivocadas dos empregadores acabarão se confirmando no decorrer do tempo.<sup>1629</sup>

Portanto, forma-se um “ciclo vicioso” no qual os trabalhadores negros são “menos produtivos” pois têm menores incentivos para investir em capital humano e, com isto, reforça-se a crença de “menor produtividade” dos empregadores brancos em relação aos empregados negros.<sup>1630</sup>

Segundo pontua Ian Ayres, a produtividade é determinada exclusivamente pela educação, não devendo ser levados em consideração, a raça, o sexo, a idade ou outra característica fixa. A sua análise econômica, como visto, evidencia os maiores custos de investimento em capital humano dispendido por um trabalhador negro do que por um trabalhador branco, mesmo ambos possuam igual formação e produtividade.<sup>1631</sup>

O autor sublinha ainda que além da desvantagem econômica, outros fatores não-pecuniários, como o nível de cultura e de escolaridade dos pais, independentemente da renda auferida pelos pais, influenciará no desempenho acadêmico do estudante negro.<sup>1632</sup>

<sup>1628</sup> IACOBUCI, E. Antidiscrimination and Affirmative Action Policies: Economic Efficiency and the Constitution. *Op.cit.*, p. 311-313.

<sup>1629</sup> *Ibid.*, p. 314.

<sup>1630</sup> Tal processo tem sido denominado “seleção adversa”, os negros irão se autoexcluir do mercado de trabalho de alta qualificação. Se a raça é eliminada da contratação, poderá haver a contratação de negros subqualificados, não obstante, o investimento em capital humano, em longo prazo, poderá corrigir as distorções, mostrando-se eficiente. Os custos de eliminação do critério racial serão compensados pelos benefícios sociais de investimento em capital humano dos negros com vistas à ocupação de postos de alta qualificação. IACOBUCI, E. Antidiscrimination and Affirmative Action Policies: Economic Efficiency and the Constitution. *Ibid.*, p. 314-315.

<sup>1631</sup> O autor destaca os índices econômicos e sociais das várias esferas da vida, tais como, a aferição de renda, a habitação, a mortalidade infantil, dentre outros, os negros encontram-se em pior situação. *Ibid.*, p. 314.

<sup>1632</sup> IACOBUCI, E. Antidiscrimination and Affirmative Action Policies: Economic Efficiency and the Constitution. *Ibid.*, p. 316. Nesse sentido, John Chubb e Terry Moe examinaram os efeitos de vários outros fatores, como a organização da escola, recursos e antecedentes familiares – *background* familiar, os pais influenciam nos valores educacionais e nos futuros hábitos de trabalho. CHUBB, J. E; MOE, T. M. **Politics, Markets, and America's Schools**. *Op.cit.* Nesse sentido ainda, Eric Hanushek, segundo o qual, o nível de educação dos pais mostra-se relevante no sucesso acadêmico dos filhos. Portanto, raça, renda familiar e atitude familiar influenciam no desempenho acadêmico. As crianças que vivem em ambientes que enfatizam a educação têm maiores chances de frequentar e se manter no ensino superior. No mesmo sentido, Hanushek

O autor destaca as implicações negativas de um legado de discriminação contra uma raça em particular, podendo resultar em impactos econômicos e comprometer a chance de acesso à educação e desenvolvimento das capacidades das gerações futuras.<sup>1633</sup>

Conforme afirma o autor, se há um legado de discriminação negativa contra uma “raça” em particular este terá um efeito duradouro para além de gerar impedimentos econômicos. Na medida em que a raça e a cultura estão correlacionadas às crianças pertencentes ao grupo desfavorecidos encontram-se menos expostas a valores que incentivam o estudo.<sup>1634</sup>

Se os negros foram discriminados historicamente, possivelmente, suas oportunidades educacionais foram limitadas, resultando em um efeito negativo persistente ao longo das gerações futuras. Portanto, os custos com a educação tendem a serem maiores para os afro-americanos, pois, incluem, além dos custos econômicos, os custos psíquicos voltados ao esforço necessário à participação e ao êxito em uma instituição superior de ensino.<sup>1635</sup>

Nessa perspectiva, Edward Iacobucci evidencia a relevância da adoção das ações afirmativas pelas universidades. As ações afirmativas são tidas como

---

afirma, “(F)amily background is clearly very important in explaining differences in achievement. Virtually regardless of how measured, more educated and more wealthy parents have children who perform better on average.” O background familiar é obviamente muito importante para explicar as diferenças no desempenho. Independentemente de como esse é medido, os pais mais escolarizados e mais ricos têm as crianças que em média alcançam os melhores resultados. (Tradução livre). HANUSHEK, E.A. **The Economics of Schooling**: Production and Efficiency in Public Schools, 1986, p. 1163.

<sup>1633</sup> Conforme o original “*the implications of these studies are clear: it is more difficult for children whose parents did not receive higher education to receive higher education themselves. If a child is not exposed to a culture with an emphasis on education, it is more difficult for that child to break the mould and attend institutions of higher education. Thus, a legacy of discrimination against a particular race will have a lasting impact on the ability of members of that race to gain an education, aside from economic impediments. Fewer children will be exposed to parents who have obtained an education, and, to the extent that race and culture are correlated, children in the disadvantaged group are less likely to be exposed to a culture which is conducive to education. Returning to the question at hand, if Black people have historically been discriminated against in a such a way that their educational opportunities were limited, this will have a lasting impact on future generations*”. “As implicações deste estudo são claras: é mais difícil para crianças cujos pais não receberam educação superior receberem por si mesmas a educação superior. Se uma criança não está exposta a uma cultura com ênfase na educação, é mais difícil para esta se amoldar as exigências das instituições de ensino superior. Assim, um legado de discriminação contra uma raça em particular terá um impacto duradouro sobre a capacidade dos membros na corrida para obter educação, além de impedimentos econômicos. (Tradução livre). IACOBUCCI, E. Antidiscrimination and Affirmative Action Policies: Economic Efficiency and the Constitution. *Op.cit.*, p. 310.

<sup>1634</sup> IACOBUCCI, E. Antidiscrimination and Affirmative Action Policies: Economic Efficiency and the Constitution. *Op.cit.*, p. 316.

<sup>1635</sup> IACOBUCCI, E. Antidiscrimination and Affirmative Action Policies. *Ibid.*, p. 315.

instrumentos de redução de custos à educação dos afro-americanos visando à ocupação de postos de trabalho de alta qualificação no longo prazo.<sup>1636</sup>

As medidas afirmativas adotadas pelas universidades contribuem para eliminar custos diferenciais de aquisição de capital humano, garantindo um ganho de eficiência no emprego para todas as raças.<sup>1637</sup>

No tocante à análise em tese da constitucionalidade do artigo 15 da Carta Constitucional do Canadá, Edward Iacobucci conclui que a finalidade da cláusula de igual tratamento é garantir e promover a igualdade e, ao se adotar um tratamento idêntico e situações de desigualdades, pode-se perpetuar desvantagens históricas.

Assim, a promoção da igualdade substancial requer um tratamento diferencial. Portanto, o governo pode adotar ações afirmativas visando melhorar as condições dos indivíduos social e historicamente desfavorecidos da sociedade canadense.<sup>1638</sup>

O autor aduz ainda, a partir da análise econômica do sistema constitucional canadense, que as políticas afirmativas e as leis de combate à discriminação são compatíveis com a busca da justiça substantiva. A análise econômica das ações afirmativas estatais sugere eficiência ao compensar os diferentes custos de investimento em educação entre os diferentes grupos com vistas a promover a igualdade substancial.<sup>1639</sup>

Além disso, uma interpretação restritiva que proíba o governo a incentivar ou implementar tais políticas, conforme a recente postura adotada pela Suprema Corte e pelo governo norte-americanos, poderá redundar em “ineficiência” sendo, portanto, o tratamento canadense concedido às ações afirmativas mais “eficiente”.<sup>1640</sup>

Nessa perspectiva, Lincoln Caplan, em sua análise acerca da justificação moral e política das ações afirmativas, evidencia que paulatinamente o

<sup>1636</sup> *Ibid.*, p. 309.

<sup>1637</sup> *Ibid.*

<sup>1638</sup> O autor evidencia a possível perda de eficiência diante do cetismo norte-americano quanto a adoção de tais políticas, comprovadamente eficientes no tocante à redução das disparidades dos custos de investimento em educação por afro-americanos. IACOBUCCI, E. Antidiscrimination and Affirmative Action Policies: Economic Efficiency and the Constitution. *Ibid.*, p. 334-335.

<sup>1639</sup> IACOBUCCI, E. Antidiscrimination and Affirmative Action Policies: Economic Efficiency and the Constitution. *Ibid.*, p. 309. Collen Sheppard complementa o argumento aduzindo, que é praticamente impossível um indivíduo escapar de todas as formas e efeitos da discriminação empreendida contra o seu grupo de pertencimento. Todos os membros de uma raça historicamente desfavorecida tendem a ser afetados pelo histórico de desvantagem daquele grupo. SHEPPARD, C. **Study Paper on Litigating The Relationship Between Equity and Equality**. Toronto: The Commission, 1993, p. 35-48.

<sup>1640</sup> IACOBUCCI, E. Antidiscrimination and Affirmative Action Policies: Economic Efficiency and the Constitution. *Op.cit.*, p. 335-336.

posicionamento jurídico e político-social norte-americano, tendenciosamente conservador em relação às medidas afirmativas, têm sido atenuados.<sup>1641</sup>

Notadamente, afirma Lincoln Caplan, após a recente defesa pelas grandes corporações e empresas nitidamente interessadas na política afirmativa por motivos utilitaristas, visando tão somente a qualificação de mão de obra barata, houve uma revisão do posicionamento conservador da Suprema Corte em favor da promoção das medidas promotoras de diversidade.<sup>1642</sup>

Nessa perspectiva, cabe mencionar as decisões proferidas pela Suprema Corte, em 2003, envolvendo a implantação das ações afirmativas na Universidade de Michigan nos casos *Grutter v. Bollinger* e *Gratz v. Bollinger*. Nos presentes casos a Suprema Corte manteve seu posicionamento apresentado no caso *Bakke*, vale dizer, o critério racial poderia ser adotado, contudo não de modo a exigir a “reserva

<sup>1641</sup> O estudo de Caplan procura apresentar a evolução da percepção social e o desenrolar do conflito jurídico e político das ações afirmativas nos Estados Unidos. O tema, segundo o autor, em termos de conflitualidade e falta de consenso entre os Juízes da Suprema Corte equiparasse à legalidade do aborto. O dissenso pode ser notado, a partir da constatação dos mais de quatorze casos escolhidos pela Suprema Corte envolvendo o tema, não raro, o voto divide o Tribunal, restando ao presidente ou outro juiz o voto decisivo. Tal divisão reflete a cisão social acerca da interpretação do conteúdo e da finalidade das ações afirmativas. O autor aduz que, as ações afirmativas começaram a ser implementadas em meados da década de 1960, não obstante, demorou quinze anos para que o contencioso criado por elas chegasse até a Suprema Corte, nesse período, deu-se a expansão das ações afirmativas do emprego público às universidades, em diversos lugares e contextos naquele país. Em 1978, ao decidir o caso *Bakke*, a Corte após se mostrar dividida quanto ao tema, proibiu o uso da modalidade de cotas quanto aos meios utilizados, entretanto, admitiu a constitucionalidade do uso da raça como um critério selecionador (meios estritamente delineados) entre vários com vistas a se atingir uma diversidade (interesse estatal persuasivo). Desse momento em diante, o posicionamento da Corte mostrou-se conservador, aplicando-se quanto à finalidade, o critério do escrutínio estrito ou interesse estatal persuasivo, ou seja, para ser declarado constitucional programas de ação afirmativa é necessário se demonstrar o cumprimento de um interesse imperativo de Estado, cabendo a parte, o ônus de demonstrar que seu programa cumpre uma finalidade de Estado imperativa. No caso *Adarand Constructor, Inc. v. Peña*, julgado em 1995, tal critério já era consensual entre os juízes, a Corte, portanto, assumiu até recentemente, um caráter conservador, pois, ao adotar esse critério ela não faz distinção entre discriminação negativa e discriminação positiva, ao interpretar a violação da cláusula da proteção igual da lei, presente na 14ª. Emenda da Constituição Norte-americana. CAPLAN, L. **Up against the law: affirmative action and the Supreme Court.** *Op.cit.* Entretanto, na decisão dos casos, envolvendo a implantação das ações afirmativas na Universidade de Michigan, *Grutter v. Bollinger* e *Gratz v. Bollinger* julgados em 2003, na esteira do caso *Bakke*, a raça mais uma vez foi admitida como passível de ser adotada, mas não de modo a implicar, reserva de vagas, no entanto, no tocante à finalidade da política afirmativa de cunho racial adotada pela universidade, ela se encontraria justificada, pois, atenderia ao critério de constitucionalidade, consistente a um interesse estatal persuasivo, ou seja, promoção da diversidade. MCINTOSH, W; EVANS, M; CATES, C. L. **Only Words, or Data? Assessing the Relative Policy Positions in Supreme Court.** Disponível em: <<http://www.gvpt.umd.edu/apworkshop/onlywords.pdf>> Acesso em: 6 mar. 2014.

<sup>1642</sup> Caplan mostra-se favorável às ações afirmativas, para o autor, elas se justificam na tradição do pragmatismo norte-americano, ou seja, na disposição do país em construir soluções para os problemas e na confiança que tal modo de agir contribui para que o país seja mais forte. CAPLAN, L. **Up against the law: affirmative action and the Supreme Court.** *Ibid.*



de vagas”. Restou decidido pelos Juízes da Suprema Corte que a finalidade da política afirmativa de cunho racial adotada pela Universidade de Michigan encontrava-se justificada. Tendo em vista o atendimento pela universidade do critério de constitucionalidade consistente em um “interesse estatal persuasivo”, qual seja, promoção da diversidade.<sup>1643</sup>

Conforme asseveram McIntosh, Evans e Cates as decisões proferidas nesses casos reconheceram ainda que a finalidade da ação afirmativa em promover a diversidade traria benefícios aos membros pertencentes às parcelas usualmente excluídas do âmbito universitário e do mercado de trabalho.

Ademais, traria vantagens aos membros pertencentes à parcela não-beneficiária, vez que lhes propiciaria a experiência de um convívio plural capacitando-os a lidar com a “diferença” visando sua melhor atuação em um mercado de trabalho plural e globalizado.<sup>1644</sup>

Nessa perspectiva, o economista político Jonas Zoninsein assevera as constantes e crescentes “falhas dos patrocinadores e dos promotores das ações afirmativas em avaliar seus potenciais benefícios e custos, em explicar seu lugar e sua ligação com uma ampla agenda de desenvolvimento”.<sup>1645</sup> Segundo Zoninsein, tais fatores, assim como a falta de mecanismos institucionais avaliativos bem delineados podem colocar em risco o sucesso da política de cotas.

Segundo destacaram os estudos de John Eade e Allen Tim, as ações afirmativas podem mobilizar o apoio das minorias a uma política econômica voltada ao crescimento, induzindo níveis menores de desemprego e elevando os lucros da iniciativa privada.<sup>1646</sup>

Zoninsein assevera ainda que o efeito político do multiculturalismo, em especial das ações afirmativas, pode ser especialmente relevante para “aqueles regimes democráticos que procuram confrontar os efeitos deflacionários da política macroeconomia resultantes da integração financeira internacional”.<sup>1647</sup>

<sup>1643</sup> MCINTOSH, W; EVANS, M; CATES, C. L. **Only Words, or Data? Assessing the Relative Policy Positions in Supreme Court.** Disponível em: <  
http://www.gvpt.umd.edu/apworkshop/onlywords.pdf> Acesso em: 6 mar. 2014. p. 13.

<sup>1644</sup> *Ibid.*, p. 29-31.

<sup>1645</sup> ZONINSEIN, J. Minorias étnicas e economia política do desenvolvimento: um novo papel para universidades públicas como gerenciadoras da ação afirmativa no Brasil? *Op.cit.*, p. 68.

<sup>1646</sup> ALLEN, T.; EADE, J. **The New politics of Identity.** *Op.cit.*, p. 53. BANTING, K.; KIMLICKA, W. **Multiculturalism and Welfare.** *Op.cit.*, p. 59-66; JENNINGS, J. **Political Coalitions between Communities of Color:** Implications for a New Politics. *Op.cit.*

<sup>1647</sup> ZONINSEIN, J. Minorias étnicas e economia política do desenvolvimento: um novo papel para universidades públicas como gerenciadoras da ação afirmativa no Brasil? *Op.cit.*, p. 70.

O economista político sugere a criação pelo Ministério da Educação de um programa institucional responsável pela aprovação das propostas das políticas de ações afirmativas, respeitando os requisitos da apresentação dos objetivos identificáveis, no que se refere às oportunidades educacionais e às realizações acadêmicas, assim como, a especificação dos mecanismos de monitoramento dos resultados das ações afirmativas adotadas pelas universidades.<sup>1648</sup>

Zoninsein evidencia a necessidade de adequação de algumas variáveis que compõem a equação da política de ações afirmativas nas universidades, pelos patrocinadores e promotores, tais como a adoção e fixação de uma cota única de 20% para a admissão de candidatos em todas as universidades em regiões diferentes do país, “impossibilita a estimação *ex-ante* do volume dos recursos necessários, pelo menos tão bom quanto à média dos estudantes excluídos das cotas”.<sup>1649</sup>

Além disso, a ignorância acerca da situação socioeconômica, sobre o grau de desvantagem acadêmica dos beneficiários e a incerteza no tocante à resistência do corpo docente demandarão reajustes constantes na mobilização dos recursos institucionais e financeiros a serem investidos na política de cotas.<sup>1650</sup>

A partir das análises apresentadas anteriormente, pode-se notar uma diferença entre o debate público internacional e o debate público acerca da temática das ações afirmativas, especialmente das políticas de cotas raciais destinadas ao acesso ao ensino superior no Brasil. No país, a problematização ainda procura enfatizar a questão da validade ou não das ações afirmativas.

Embora a literatura internacional não descure o aspecto da validade ou não da política, como pode-se notar a partir dos estudos apresentados, têm obtido destaque a análise da “eficiência” das políticas afirmativas. Tais análises, como visto, centram-se nas avaliações de funcionamento das políticas, especialmente, os ganhos e as perdas econômicas dos beneficiários e da sociedade em geral.

Assim, a análise “gerencial” das ações afirmativas prima pela demonstração por seus patrocinadores e promotores dos resultados positivos obtidos pelos beneficiários diretos das políticas, assim como em termos de bem-estar social.

---

<sup>1648</sup> *Ibid.*, p. 74. O autor propõe ainda a criação de um fundo específico de contribuições formado por recursos fiscais, pelas contribuições das instituições financeiras, do setor privado, das fundações e das organizações internacionais.

<sup>1649</sup> *Ibid.*, p. 73.

<sup>1650</sup> *Id.*

Nota-se ainda, um interesse crescente dos economistas em investigarem a “eficiência” das ações afirmativas, especialmente, àquelas implementadas no âmbito do mercado de trabalho e das universidades com vistas à defesa ou à refutação da legitimidade das políticas.

A mencionada vertente “gerencial” procura ainda sustentar que os critérios normativos não são capazes de avaliar adequadamente a “eficiência” das medidas afirmativas. Por conseguinte, a gestão das instituições não estaria qualificada à decisão, à execução e ao monitoramento desses programas. Sustentam também que os recursos institucionais e financeiros são insuficientes à manutenção das atividades acadêmicas complementares e à assistência financeira necessárias aos beneficiários.

Argumenta-se aqui que tais posicionamentos focados nos benefícios e nos custos das ações afirmativas na educação superior mostram-se equivocados, uma vez que, tendem a superestimar os resultados políticos, econômicos e sociais destas políticas. Há uma falta de clareza quanto à natureza do instituto política de cotas e quanto à definição dos conceitos de eficácia e eficiência e que necessariamente repercute na compreensão da legitimidade do instituto.

As políticas afirmativas são vistas como mecanismos específicos de investimento em capital humano, tal investimento deve gerar ganhos distributivos, entendidos como benefícios econômicos para os afrodescendentes e para toda a sociedade.

Assim, o foco da análise da extensão dos impactos das ações afirmativas encontra-se na capacidade das mesmas em gerarem ganhos distributivos a partir das oportunidades educacionais. Por conseguinte, nos efeitos positivos no tocante à ocupação e produtividade laboral, ao nível de acumulação de riqueza e as oportunidades de investimento.<sup>1651</sup>

Entretanto, cumpre não olvidar que o retorno deste investimento educacional encontra-se atrelado a diversos fatores, tais como a habilidade do beneficiário em desenvolver bem suas atividades acadêmicas, o crescimento econômico do país, o nível de desemprego, a condição socioeconômica do afrodescendente, dentre

---

<sup>1651</sup> Segundo as análises de Bowen e Bok, mecanismos direcionados a expandir o número de estudantes afro-americanos e outros estudantes de grupos minoritários nas universidades de elite norte-americanas indicaram efeitos duradouros e significativos no tocante à mobilidade social dos indivíduos dessas parcelas. BOWEN, W.; BOK, D. **O curso do rio: um estudo sobre ação afirmativa no acesso à universidade.** *Op.cit.*

outros, poderão influenciar na obtenção de trabalho, na obtenção de alta renda e na conquista de mobilidade social, após o término da graduação.

Os estudos destacaram ainda os potenciais ganhos indiretos gerados pelas políticas de cotas como a redução dos custos de produção e o aumento dos lucros do setor privado.

Por conseguinte, os resultados positivos atribuídos às políticas afirmativas dependerão de inúmeros fatores conjunturais, o que impossibilita ou compromete a realização de imputações de resultados automáticos e específicos a tais políticas.

Nesse contexto, é preciso considerar que as políticas de cotas raciais, por si só, podem não se constituir em mecanismo automático de obtenção de ganhos econômicos aos afrodescendentes, sozinhas elas podem se revelar incapazes de transformar as estruturas socioeconômicas e culturais da sociedade.

Todos os estudos aqui apresentados evidenciam a relevância da articulação das políticas afirmativas com programas de crescimento econômico e de expansão universal de oportunidades sociais.

Em suma, identificar a política de cotas raciais para acesso dos afrodescendentes ao ensino superior público como um instrumento “milagroso” é desconhecer completamente a natureza e a finalidade deste instituto. As políticas de cotas raciais têm como principal efeito promover o acesso dos afrodescendentes ao ensino superior, sendo que os demais efeitos positivos podem ou não se confirmarem.

Tais medidas se revelaram fundamentais a partir do reconhecimento de um *déficit* de oportunidades educacionais sofrido pelos afrodescendentes em outros e em nosso contexto. As políticas de cotas raciais constituem-se estratégias que visam garantir o acesso dos membros pertencentes a esta parcela nas universidades, sendo precipuamente este o efeito a ser expectado quanto a tal modalidade de ação afirmativa.

A política de cotas consiste em instrumento ou mecanismo destinado a propiciar acesso à educação universitária, a partir de uma realocação dos recursos disponíveis. Todavia, é preciso atentar-se ao fato de que os recursos acadêmicos existentes não serão realocados sem “custos”.

Portanto, faz-se necessário um cuidadoso delineamento da política, uma adequada compreensão de seus efeitos, vale dizer, de sua eficácia com vistas à defesa de sua legitimidade.

No momento, cabe analisar a legitimidade das políticas de cotas raciais a partir da categoria “eficiência”, entendida a partir de seu sentido técnico comum, a partir da “otimalidade de Pareto” e do modelo de “Kaldor-Hicks”.

#### **4.4 A LEGITIMIDADE DAS POLÍTICAS DE COTAS RACIAIS A PARTIR DA “EFICIÊNCIA”**

Tendo em vista os vários sentidos que a “eficiência” pode assumir, analisar-se-á se a “eficiência” entendida a partir do sentido técnico comum pode constituir-se fundamento legítimo às políticas raciais. Ademais, buscar-se-á demonstrar se os dois conceitos mais utilizados pelos economistas no tocante à quantificação de “eficiência” revelam-se aptos a embasar legitimamente as políticas de cotas raciais ora estudadas.

Como visto, a “eficiência” pode ser entendida a partir de uma noção técnica comum. Assim, será “eficiente” aquela situação em que se puder produzir a mesma quantidade de algo, utilizando-se o menor recurso, ou ainda será “eficiente” a situação na qual se pode elevar a produtividade valendo-se dos mesmos recursos. Em suma, nesse sentido, a “eficiência” refere-se a maximizar os recursos escassos ou minimizar os custos de sua produção.

A partir deste primeiro sentido de “eficiência” – como redução de custos – cabe analisar se as cotas podem ser compreendidas a partir desta noção.

As políticas de cotas raciais, como visto, por definição partilham entre dois grupos (brancos e afrodescendentes) um bem já escasso – vaga no ensino superior. Esta partilha é realizada valendo-se do uso da mesma quantidade de recursos, isto é, infraestrutura, materiais didáticos, professores, dentre outros, portanto não há redução de custos.

Além disso, não se vislumbra um aumento de produtividade em sentido quantitativo, ou seja, aqueles mesmos insumos produzirão o mesmo número de profissionais concluintes. Há quem argumente, ainda, que as políticas de cotas a partir deste ponto de vista seriam, inclusive, “ineficientes”, tendo em vista o número

de evasão maior dos estudantes afrodescendentes em relação aos estudantes brancos, notadamente, por razões de cunho econômico.<sup>1652</sup>

Portanto, pode-se afirmar que a “eficiência”, compreendida a partir de seu sentido técnico comum, revela-se inapropriada à fundamentação da política de cotas raciais destinadas ao acesso ao ensino superior.

A “eficiência” pode ainda ser entendida a partir do conceito da “otimalidade de Pareto”; assim, uma situação econômica será considerada “ótima” no sentido paretiano se não for possível melhorar a situação ou a utilidade de um agente sem piorar a situação ou utilidade de qualquer outro agente econômico.

É preciso observar que o consentimento constitui um fundamento operacional do critério paretiano e a destinação de um recurso que é transferido de A para B (no caso aqui estudado, as vagas voltadas ao ensino superior é feita de modo compulsório, não havendo de modo algum consenso ou consentimento entre os agentes).

Tal situação evidencia-se a partir de todos os argumentos resistentes à adoção de tais políticas já explanados no capítulo 3. Cabe lembrá-los: ferimento à universalidade e à igualdade jurídica; violação ao critério meritocrático e ao direito à redistribuição; acentuação da discriminação e da hostilidade intergrupar; a violação a direitos de indivíduos pertencentes à parcela não favorecida; identificação da questão racial como um problema apenas de ordem econômica, dentre outros.

Outrossim, ainda que se consiga demonstrar que, por meio da “transação” – destinação da vaga ao afrodescendente mediante a cota, embora esta mudança acarrete a piora de situação de alguns (candidatos brancos) –, será irrelevante se ao final tenha-se configurado maximização de riqueza, pois o consenso mostra-se, segundo o critério paretiano, um imperativo incontornável. Neste caso parece evidente que, para que um tenha ganho, ao menos um agente tenha perdido, necessariamente.

Por conseguinte, pode-se afirmar que o critério de “eficiência” paretiano não se revela apto a fundamentar adequadamente as políticas de cotas destinadas ao acesso por afrodescendentes ao ensino superior.

---

<sup>1652</sup> Defende-se aqui a imprescindibilidade de se conjugarem as ações afirmativas com políticas universalistas materiais e outras políticas afirmativas que auxiliem na manutenção do afrodescendente na universidade, não basta lhe propiciar o simples acesso ao ensino superior.

Cabe ainda analisar o critério proposto por Nicholas Kaldor e John Hicks, segundo o qual admite-se a existência de uma mudança social “eficiente” mesmo quando o aumento de bem-estar de um grupo resulte na redução do bem-estar de outro, desde que o grupo cujo bem-estar experimentou a redução possa ser compensado com vistas a manter-se o seu nível de satisfação.

Como visto, por meio do critério de Pareto, esta troca não se mostra factível, haja vista que resulta em perda para determinada parcela. Entretanto, segundo o critério proposto por Kaldor-Hicks, a troca é perfeitamente possível, basta haver a possibilidade de compensação dos prejudicados pelos beneficiados, ainda que tal compensação seja em tese.

Assim, pode-se afirmar que uma alocação será “eficiente”, no sentido de Kaldor-Hicks, se propiciar o aumento de bem-estar dos beneficiados em um montante tal que seja possível, ao menos em tese, a compensação pela redução do bem-estar dos prejudicados.

Portanto, o critério de eficiência de Kaldor-Hicks admite a redução do bem-estar de um dos agentes, desde que o resultado global, a soma das perdas e ganhos de todos os agentes envolvidos seja positivo.

A principal objeção que se faz a esse critério de eficiência refere-se ao fato de que o mesmo tende a considerar somente o nível global de bem-estar, desconsiderando o problema da distribuição. Ademais, a comparação entre o ganho de uma parcela e a perda de outra é uma tarefa impossível em termos práticos, na medida em que o valor marginal dos bens e inclusive do próprio dinheiro tende a ser diferente para cada parcela.

Conforme tal critério, a passagem de uma situação para outra resulta em melhoria, se os agentes por ela beneficiados se mostrarem interessados na sua concretização, estando inclusive dispostos a pagar uma compensação necessária, visando obter a concordância dos prejudicados. Portanto, somente no caso concreto mostra-se viável ponderar se a passagem de uma situação a outra acarretou melhoria aos interessados, e tal verificação, *in concreto*, ocorre através da compensação.

Contudo, a aplicação da compensação também se revela tormentosa, vez que, se por um lado, evita a comparação interpessoal de utilidade, por outro, demanda uma avaliação de custos e benefícios resultantes da alteração, visando se

verificar se há uma compensação a ser efetivada pelos beneficiados aos prejudicados, e que estes consideram suficientes.

Diante do exposto, resta evidente que tanto o critério de Pareto quanto o critério dos economistas Kaldor-Hicks baseiam-se numa concepção utilitarista que se distancia dos fundamentos éticos e de justiça. Tal constatação foi evidenciada por Amartya Sen, ao afirmar que a economia moderna se distanciou da ética, tornando-se demasiadamente especializada e refutando qualquer discussão que procurasse integrá-las.<sup>1653</sup>

No que pertine à “eficiência”, Sen critica a vertente utilitarista de Pareto e de Kaldor-Hicks, destacando que a mesma enfatiza o caráter a-distributivo, ou seja, o utilitarismo tende a não levar em conta as desigualdades na distribuição do bem-estar, tendo em vista que se ocupa apenas com a maximização do bem-estar total.

Conforme aduz Amartya Sen, a vertente utilitarista não vislumbra nos direitos e nas liberdades a sua verdadeira relevância, haja vista que tende a valorizá-los apenas indiretamente, na medida em que exerçam alguma influência sobre a utilidade.<sup>1654</sup>

Acrescenta Sen, ainda, que os direitos e a liberdade não devem ser entendidos tão somente como meros instrumentos de promoção de bem-estar, e que constitui dever do Estado harmonizar o desenvolvimento econômico com a expansão dos direitos e liberdades, com o desenvolvimento humano.

Desse modo, pode-se afirmar que uma das grandes contribuições da teoria de Amartya Sen refere-se à demonstração de que a “eficiência” econômica se constitui em apenas mais uma das dimensões que o Poder Público deve considerar ao elaborar e desenvolver sua atividade.

Por conseguinte, ao desenvolver as políticas públicas universais ou focalizadas, como as políticas públicas afirmativas, a “eficiência” deve ser levada em conta ao lado de outros fatores.

Frisa-se que o mencionado paradigma, focado na “eficiência”, se traduz na máxima segundo a qual não basta a política ser justa, estar em conformidade com os clamores ou valores de justiça social, se ela não alcança resultados econômicos positivos.

---

<sup>1653</sup> Da aproximação entre a economia e a ética, o autor problematiza em que medida a maximização do bem-estar deve-se aproximar da busca pela Justiça.

<sup>1654</sup> Amartya Sen acrescenta que a visão utilitarista do bem-estar mostra-se distorcida, pois pode sofrer a influência de atividades adaptativas e de condicionamento mental.



Pode-se vislumbrar, no início do presente capítulo, o destaque que o modelo de “eficiência” econômica tem obtido na atualidade, ao se discutir a legitimidade das políticas de cotas.

Tais políticas se legitimam menos na justiça e mais na demonstração de sua “utilidade” e “eficiência” na obtenção de resultados, tais como inclusão de minorias no mercado de trabalho, aumento de renda e possibilidade de mobilidade social ascendente.

As objeções comuns às políticas de cotas, tais como o ferimento dos princípios republicanos de igualdade formal, a violação das universalidades das prestações, a vulneração ao critério do mérito, o risco à coesão social, a existência de um sistema multirracial no Brasil e demais efeitos perversos e estigmatização, são negligenciadas em tais análises ou passam a ser “justificadas” a partir de uma análise de custo-benefício.

Assim, a política de cotas destinadas ao acesso ao ensino superior pelos afrodescendentes se justifica não somente a partir da demonstração de “eficiência”, o que demanda necessariamente um aumento do bem-estar dos agentes envolvidos e da sociedade em geral.

Tal concepção reduz demais o alcance das políticas afirmativas, pois não vislumbra, no acesso ao direito à educação superior, um possível instrumento de expansão da “liberdade” dos afrodescendentes.

O presente trabalho procura explorar os efeitos nocivos da aplicação apenas da abordagem “eficientista” sobre as políticas de cotas voltadas ao acesso ao ensino superior pelos afrodescendentes. Para tanto, recusa a redução da eficácia e da legitimidade da política pública à “eficiência”.

Esta análise propugna pelo entrelaçamento entre a eficiência e a eficácia, entre a redistribuição e o reconhecimento, e entre os valores “igualdade” e “liberdade”. Tal conexão se daria por meio da adoção da teoria capacitária focada em realizações, a partir do pensamento de Amartya Sen.

Buscar-se-á defender, em item conclusivo, que a Teoria da Justiça de Sen revela-se apta a embasar as políticas educacionais afirmativas, haja vista que refuta a ideia das políticas de cotas raciais a partir da “utilidade” ou da “maximização da riqueza”. Além disso, tal concepção de justiça concentra-se no desenvolvimento da condição de agente e enfatiza a justiça fundada na concretização das “liberdades” substantivas.

Assim, propugna-se pela ideia de que a política de cotas deve ser compreendida a partir da abordagem de Amartya Sen do “desenvolvimento como liberdade”, por meio da sinergia entre o crescimento econômico e o desenvolvimento humano. Por este viés, as políticas de cotas raciais voltadas ao acesso ao ensino superior estão legitimadas a partir de um critério de justiça focado em realizações.

#### 4.5 A CONCEPÇÃO CAPACITÁRIA DE JUSTIÇA

A partir de uma construção teórica desapegada das definições e axiomas restritos aos economistas, a abordagem capacitária de justiça de Amartya Sen dialoga perfeitamente com a política e o direito. Portanto, revela-se adequada a analisar as políticas públicas consistentes nas ações afirmativas, na modalidade de políticas de cotas raciais.

Ademais, tal abordagem permite, de modo adequado e satisfatório, legitimar tais políticas públicas, refutando consistentemente as análises centradas na “utilidade” ou “eficiência” ou em fundamentos transcendentais de “justiça ou de arranjos institucionais perfeitos”.

Sustentar-se-á a plausibilidade da ideia de justiça focada em realizações com vistas a afastar os fundamentos de tais análises reducionistas, focadas apenas na “utilidade” e “eficiência” ou em “instituições ideais”. Além disso, procurar-se-á evidenciar, ainda, que as medidas afirmativas se legitimam como instrumentos aptos a incrementar as *capabilites*, e por consequência condutores à “liberdade de condição de agente”.

Amartya Sen ensina que a partir do contexto histórico-político revolucionário dos séculos XVIII e XIX, na Europa e nos Estados Unidos a discussão acerca da justiça social se evidenciou, especialmente a partir de duas linhas básicas e divergentes de argumentação racional sobre a justiça: o institucionalismo transcendental e as diferentes abordagens comparativas focada em realizações.<sup>1655</sup>

A abordagem institucionalista transcendental contratualista teve início com Thomas Hobbes, no século XVII, e continuou de diferentes maneiras com outros pensadores, tais como John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Immanuel Kant e mais

---

<sup>1655</sup> SEN, A. **A ideia de justiça**. *Op.cit.*, p. 36-37.

recentemente John Rawls. Tal abordagem concentra-se na identificação de “arranjos institucionais justos para uma sociedade”.<sup>1656</sup>

Mencionadas teorias da justiça desenvolvidas por tais pensadores enfatizavam a identificação transcendental das instituições ideais. Sen evidencia que essa abordagem denominada “institucionalismo transcendental” possui duas características distintas: a identificação da “justiça perfeita” e das “instituições perfeitamente justas”.<sup>1657</sup>

Já as diversas abordagens comparativas focadas em realizações sociais podem ser encontradas nas obras de vários teóricos dos séculos XVIII e XIX, dentre os quais Adam Smith, Jeremy Bentham, Karl Marx, John Stuart Mill e outros.

Sen destaca que, a despeito das diferentes abordagens destes autores acerca de como empreender as comparações sociais, “todos estavam envolvidos com comparações entre sociedades que já existiam ou poderiam existir”.<sup>1658</sup> Mencionadas comparações focadas em realizações, tinham como interesse primordial a “remoção de injustiças evidentes no mundo que viam”.<sup>1659</sup>

Sen propõe uma análise de igualdade e de justiça a partir de uma base informacional ampla que considere também a relação entre os bens primários e os diferentes indivíduos, vale dizer, a dos funcionamentos e capacitações.

O ponto essencial enfrentado por Sen no que pertine à ideia de justiça e sua relação com a desigualdade consiste menos em investigar-se qual a forma ou concepção de igualdade postula-se, e mais em investigar o tipo exato de igualdade, ou seja, qual o conteúdo substantivo da igualdade que se está a postular.

Desse modo, Sen observa que a questão essencial a ser analisada pelos estudiosos da igualdade não diz respeito a “por que a igualdade?”, mas, sim, a “igualdade de quê?”. O autor parte da ideia daquilo que ele concebe com o fato da diversidade humana, o fato de que os indivíduos são diferentes em função do ambiente natural e social que os circundam, o que resulta em uma diversidade de “características pessoais” e de “características externas”.

Essa premissa ou ponto de partida da teoria de Sen, a partir da desigualdade, mais propriamente de uma desigualdade natural ou naturalizada, o distingue de

---

<sup>1656</sup> *Ibid.* A abordagem da justiça focada em arranjo, este refere-se tanto ao comportamento certo como às instituições certas.

<sup>1657</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>1658</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>1659</sup> *Id.*

grande parte dos “artífices dos modelos éticos do ordenamento social” da filosofia contemporânea e com os quais dialoga, bem como o diferencia de seus principais interlocutores, tais como John Rawls.

O autor procura ilustrar as prioridades atribuídas pelas diferentes teorias tradicionais de justiça no que tange aos juízos avaliatórios aceitos, em particular o utilitarismo, o libertarismo e a sua visão capacitária com a seguinte parábola:

Annapurna quer que alguém arrume o jardim de sua casa, que há algum tempo está sem cuidados, e três trabalhadores desempregados – Dinu, Bishanno e Rogini – desejam muito esse trabalho. Ela pode empregar qualquer um deles, mas a tarefa é indivisível, portanto, Annapurna não pode distribuí-la entre os três. De qualquer um desses indivíduos ela obterá praticamente o mesmo trabalho feito por praticamente o mesmo pagamento mas, sendo uma pessoa ponderada, ela gostaria de saber par qual dos três seria mais acertado dar o serviço. [...] Dinu é o mais pobre dos três; [...] Bishanno empobreceu há pouco tempo e se encontra psicologicamente mais deprimido em razão de seus reveses. [...] Rogini está debilitada em razão de uma doença crônica – suportada estoicamente – e poderia usar o dinheiro para livrar-se dessa terrível moléstia.<sup>1660</sup>

No exemplo empregado por Sen, Annapurna considera as diferenças dos princípios envolvidos considerando suas respectivas “bases informacionais”. Assim, o argumento da renda igualitária em favor de Dinu enfatiza a ideia de renda e pobreza; o argumento utilitarista clássico privilegiando Bishanno enfatiza a medida do prazer e felicidade, e por fim, o argumento da qualidade de vida favorecendo Rogini concentra-se nos “tipos de vida que os três podem levar”.<sup>1661</sup>

Constituem os dois primeiros argumentos os mais discutidos e utilizados nas literaturas econômica e filosófica.<sup>1662</sup> A ênfase numa esfera restrita de análise das políticas públicas e de fundamentação de justiça, vale dizer, a esfera da desigualdade de renda contribui para que “outros modos de ver a desigualdade e a equidade” passem despercebidos.<sup>1663</sup>

Sen acredita que os denominados modelos de justiça de “equidade”, como os de John Rawls, são insuficientes na defesa das desigualdades substantivas. Assim como a perspectiva utilitarista não atribui importância intrínseca aos direitos, liberdades e outras considerações desvinculadas da utilidade”.<sup>1664</sup>

<sup>1660</sup> SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. *Op.cit.*, p. 72-73.

<sup>1661</sup> *Ibid.*, p. 73.

<sup>1662</sup> *Ibid.*

<sup>1663</sup> *Ibid.* p. 131.

<sup>1664</sup> SEN, A. **A ideia de justiça**. *Ibid.*

No que pertine às implicações de congruência dos vários argumentos apresentados sobre as diferentes ideias sobre a injustiça, tanto de um ponto de vista teórico quanto de um ponto de vista prático, Sen assevera que,

A redução arbitrária de princípios múltiplos e potencialmente conflitantes a um único e solitário sobrevivente, guilhotinando todos os outros critérios avaliativos, de fato não é um pré-requisito para chegar a conclusões úteis e robustas sobre o que deve ser feito. Isso se aplica tanto à teoria da justiça quanto a qualquer outra parte da disciplina da razão prática.<sup>1665</sup>

Segundo ele, é comum argumentar-se que a justiça não diz respeito à argumentação racional, mas antes trata-se de ser “adequadamente sensível e ter o faro certo para a injustiça. É fácil ficar tentado a pensar nessa linha [...]”.<sup>1666</sup> Assim, o autor defende a necessidade de se incluir – independentemente da concepção sobre à injustiça – o uso da razão, vale dizer, se trata de “raciocinar de forma elaborada sobre a justiça ou injustiça”.<sup>1667</sup>

Nesse sentido, observa Sen que as tradições de argumentação racional sobre a justiça e a injustiça buscaram fornecer uma base intelectual, partindo de uma noção geral de injustiças, visando fornecer diagnósticos fundamentados específicos de injustiças e, a partir destes, alcançar formas de promoção de justiça.

Buscar-se-á apresentar, nos itens subsequentes, a partir das considerações de Sen, os déficits das teorias de justiça utilitarista e institucionalistas transcendentais no tocante à fundamentação das políticas de cotas raciais destinadas ao acesso ao ensino superior. Procurar-se-á evidenciar a indiferença ou insuficiência destas teorias da justiça relativamente à justiça redistributiva ou igualdade substancial.

Iniciar-se-á com as objeções de Amartya Sen à teoria da justiça utilitarista, visando debater posteriormente os limites e as (im)possibilidades da adoção do cálculo utilitarista à compreensão das políticas públicas afirmativas no Brasil.

#### 4.5.1 As objeções de Amartya Sen à teoria da justiça utilitarista

---

<sup>1665</sup> *Ibid.*

<sup>1666</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>1667</sup> *Id.*

Conforme ensina Amartya Sen, a visão chamada de “utilitarista”<sup>1668</sup> ou “welfarista” de bem-estar incorre em inúmeros problemas, que se referem desde a dificuldade normalmente indicada pela literatura da economia do bem-estar atinente às comparações interpessoais de utilidade baseadas na métrica subjetiva<sup>1669</sup>, até problemas que envolvem a intensidade dos desejos e das preferências.<sup>1670</sup>

Sen ensina que a ética utilitarista tradicional procura definir “utilidade” simplesmente como felicidade ou prazer e, às vezes, como satisfação de desejos<sup>1671</sup>. Se o utilitarismo pode ser entendido a partir da descrição do bem-estar humano ou utilidade, consistindo na instrução para maximizar a utilidade, dando igual peso à utilidade de cada indivíduo, é imprescindível detalhar-se a ideia de bem-estar humano ou utilidade com vistas a problematizar o compromisso utilitário de maximizar a utilidade.<sup>1672</sup>

<sup>1668</sup> Conforme assevera Andrey Heywood, o utilitarismo consiste em uma filosofia moral desenvolvida no século XVIII por Jeremy Bentham e James Stuart Mill. Procura equiparar “bem” a prazer ou felicidade, e “mal” a dor ou sofrimento. Assim, “presume-se que os indivíduos agem com o objetivo de maximizar o prazer e minimizar a dor”. HEYWOOD, A. **Ideologias políticas: do liberalismo ao fascismo**. v. 1. Tradução: MARCOANTONIO, Janaína; JANILIAN, Mariane. 1. ed. São Paulo: Ática, 2010. p. 59. Assim, o utilitarismo é uma doutrina que se baseia na ação ou omissão voltadas à otimização do bem-estar do conjunto dos seres sencientes, capazes de sofrer ou sentir felicidade. É, portanto, uma filosofia consequencialista, tendo em vista que procurar avaliar uma ação levando em consideração unicamente suas consequências. O autor acrescenta que, de certo modo, esta vertente filosófica já era cultivada na Grécia Antiga, por Epicuro e os seus discípulos. Ademais, alguns autores apontam a existência, no século XVII, de características do utilitarismo na filosofia moral de Richard Cumberland. *Ibid.*

<sup>1669</sup> Nesse sentido, Will Kymlicka aduz que o utilitarismo, desde o seu surgimento, recebe muitas críticas, por vezes severas e contundente, e sua análise mostra-se imprescindível para aqueles que se ocupam com as questões de justiça distributiva. O autor diferencia o utilitarismo abrangente do utilitarismo estrito ou moralidade especificamente política. O primeiro tipo de utilitarismo considera o ato ou procedimento moralmente correto aquele que “produz a maior felicidade para os membros da sociedade”. Já o segundo tipo de utilitarismo refere-se não à conduta pessoal dos indivíduos, mas aos princípios aplicados à “estrutura básica da sociedade”. KYMLICKA, Will. **Filosofia política contemporânea**. Trad.: BORGES, Luís C. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 11-12.

<sup>1670</sup> Amartya Sen evidencia que, quando não se vislumbra nos desejos e preferências apenas evidências de que algo é valorizado, e estas passam a ser encarados como uma fonte única de valor, as avaliações de níveis relativos de bem-estar podem encarar como legítimos, ponto de partida que podem não raro significar adaptações às circunstâncias arbitrárias. SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. *Op.cit.*, p. 77.

<sup>1671</sup> A base informacional adotada pelo utilitarismo tradicional “é o somatório das utilidades dos estados de coisas. Na forma clássica do utilitarismo, a forma benthamista, a utilidade de uma pessoa é representada por alguma medida de seu prazer ou felicidade”. SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. *Op.cit.*, p. 77.

<sup>1672</sup> Os utilitaristas definiram tradicionalmente a utilidade em função da felicidade, daí o *slogan* comum, porém enganoso, “o máximo de felicidade para o maior número de pessoas”. Entretanto, ensina Kymlicka que nem todo utilitário aceitou tal descrição “hedonista do bem-estar humano”. KYMLICKA, Will. **Filosofia política contemporânea**. *Op.cit.*, p. 60. Segundo o autor, pode-se identificar pelo menos quatro posições assumidas nessa questão: i) hedonismo do bem-estar; ii) utilidade de estado mental não hedonista; iii) satisfação de preferências; iv) preferências informada. A primeira visão sustenta que o prazer ou a experiência é o principal bem humano, sendo um fim em si mesmo, para o qual todos os outros bens são meios. Contudo, pontua

A utilidade compreendida como uma medida mental de felicidade ou desejo tem sido adotada, segundo evidencia Sen, tanto por filósofos considerados pioneiros, como Jeremy Bentham<sup>1673</sup>, como por outros mais recentes, como Alfred Marshall, Pigou, Dennis Robertson, dentre outros.<sup>1674</sup>

Modernamente, observa Sen, o termo “utilidade” tem sido entendido como a “representação numérica da escolha de uma pessoa”.<sup>1675</sup> Posteriormente, a

---

Kymlicka que a afirmação de Bentham “a insignificância é tão boa quanto a poesia se oferece a mesma intensidade e duração de prazer” consiste numa descrição dúbia da razão de se preferir alguma atividade a outra. Com base no argumento desenvolvido por Robert Nozick, denominado de “máquina de experiências”, o autor busca refutar a concepção hedonista de utilidade, “pois as coisas que valem a pena fazer e ter na vida não podem ser reduzidas a um estado mental como a felicidade”. Também se opõe à visão utilitarista baseada na promoção de todo o leque de estados mentais valiosos, pois “não queremos apenas a sensação de realizar algo, mas queremos realizar algo”. Uma terceira visão defende a ideia de que aumentar a utilidade das pessoas diz respeito à satisfação de suas preferências, sejam quais forem. Assim, uma “coisa se torna valiosa porque muitas pessoas a desejam”. No entanto, para Kymlicka, a utilidade aumentará não pela satisfação de quaisquer preferências que as pessoas tenham, mas pela “satisfação das preferências que não se baseiam em crenças equivocadas”. A quarta visão de utilidade tenta resolver a questão das preferências equivocadas, definindo o bem-estar como a satisfação de “preferências informadas”. Por conseguinte, o principal bem humano é a satisfação das preferências racionais. Não obstante, existirão dificuldades na determinação de quais preferências aumentam o bem-estar quando satisfeitas, bem como dificuldades no tocante à comensurabilidade do bem-estar, de tal modo que não seja possível dizer quais atos maximizam a utilidade. *Ibid.*

<sup>1673</sup> Segundo Wayne Morrison, Bentham em “*The Introduction to the Principles of Morals and Legislation*” afirmou que “a natureza colocou a humanidade sob o domínio de dois senhores soberanos, a dor e o prazer. Só a eles compete indicar o que devemos fazer, assim como determinar o que faremos. Ao seu trono estão atrelados, por um lado, o critério que diferencia o certo do errado, e, por outro, a cadeia das causas e dos efeitos”. Portanto, a felicidade e a dor como forças motivadoras serviriam de base para a tecnologia da justiça, e que o “legislador hábil poderia controlar e usar para dirigir o comportamento social”. BENTHAM *apud* MORRISON, W. **Filosofia do Direito**: dos gregos ao pós-modernismo. Tradução: CAMARGO, Jefferson Luiz. Revisão Téc.: RIOS, Gildo. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 222. A moral eudemonista difere do egoísmo, pois considera o bem-estar de todos e não de um único indivíduo. p. 223. Nesse sentido, Heywood ensina que os indivíduos seriam motivados por interesses pessoais, e sendo estes definidos como o desejo de aumentar o prazer, e o desejo de reduzir o sofrimento, ambos poderiam ser calculados na forma de utilidade. O princípio da utilidade ou da maior felicidade do maior número foi considerado por Bentham como o único modelo racional, tanto para a moral privada quanto para a política pública. Tal princípio pode ser usado para avaliar as leis, as instituições e os sistemas políticos. O critério dominante que baseava a realidade do interesse pessoal no utilitarismo de Bentham era assim concebido como a utilidade, ou “aquele princípio que aprova ou desaprova toda e qualquer ação, segundo a tendência que parece ter de aumentar ou diminuir a felicidade da pessoa cujo interesse está em jogo”. Tal critério era por ele considerado como capaz de julgar adequadamente as ações. Assim, como cada indivíduo pode calcular o que é moralmente bom, com base na quantidade de prazer que uma ação produz, a “retidão” de uma ação ou inação, política ou instituição pode ser determinada por sua tendência a propiciar a felicidade. HEYWOOD, A. **Ideologias políticas**. *Op.cit.*, p. 56-57; p. 59.

<sup>1674</sup> SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. *Op.cit.*, p. 87. O utilitarismo tem sido a teoria ética e de justiça dominante há bem mais de um século, tendo influenciado fortemente a economia do bem-estar e das políticas públicas durante muito tempo. Sen aduz que essa abordagem foi iniciada em sua forma moderna por Jeremy Bentham e adotada por economistas como John Stuart Mill, William Stanley Jevons, Henry Sidwick, Francis Edgeworth, Alfred Marshall e A.C.Pigou. p. 77.

<sup>1675</sup> SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. *Ibid.*, p. 87.

constatação dos economistas da existência de um erro metodológico presente no uso das comparações interpessoais de utilidade, a versão de “utilidade” contemporânea passou a consistir na representação da preferência de uma pessoa.<sup>1676</sup>

Nesse sentido, Will Kymlicka afirma que existem dois fatores a serem levados em consideração ao aceitar o compromisso intuitivo de maximizar a utilidade, quais sejam, os recursos disponíveis para satisfazer as preferências dos indivíduos são limitados, assim como as preferências dos indivíduos podem conflitar.<sup>1677</sup>

Aduz Kymlicka que, se por um lado, uma das atrações do utilitarismo diz respeito ao compromisso de examinar as consequências para o bem-estar humano, por outro, quando torna-se impossível satisfazer todas as preferências, “nossas intuições não nos dizem que quantidades iguais de utilidade devem ter sempre o mesmo peso”.<sup>1678</sup>

Assim, se o utilitarismo revela-se um padrão para agregar interesses e desejos individuais, é preciso levar em conta que os indivíduos têm preferências diferentes e potencialmente opostas, sendo imprescindível um padrão capaz de especificar quais acordos são “equitativos para as pessoas cujo bem-estar está em jogo”.<sup>1679</sup>

A maximização da utilidade, como o padrão de correção moral, baseia-se fundamentalmente em dois principais argumentos: a igual consideração dos interesses e o utilitarismo teleológico. Tais argumentos geram duas interpretações distintas do que é utilitarismo.<sup>1680</sup>

O utilitarismo, a partir do primeiro argumento, sustenta o princípio igualitário geral, eis que a vida de cada indivíduo tem a mesma relevância do ponto de vista moral, de maneira que os interesses de cada indivíduo devem receber igual consideração.

Todavia, a noção de tratar os indivíduos com igual consideração mostra-se demasiadamente imprecisa para fornecer um padrão específico de correção. Um modo claro e, inicialmente, talvez uma tentativa de especificar essa noção, é dar

---

<sup>1676</sup> *Ibid.*

<sup>1677</sup> KYMLICKA, W. **Filosofia política contemporânea**. *Op.cit.*, p. 24-25.

<sup>1678</sup> *Ibid.*, p.25; p. 41.

<sup>1679</sup> *Ibid.*

<sup>1680</sup> *Ibid.*, p. 27.



igual peso às preferências de cada indivíduo, não importando o conteúdo das preferências ou a sua situação material.<sup>1681</sup>

Na segunda interpretação do utilitarismo, a maximização da utilidade decorre não do igual tratamento dos indivíduos, mas em “ocasionar estados de coisas valiosos”.<sup>1682</sup> Assim, o ato correto é definido em função da maximização do valor no mundo, ao invés de agregar preferências individuais equitativamente.

Kymlicka destaca o fato de que o utilitarismo, entendido como teoria teleológica de maximização, desconsidera as intuições a respeito do objetivo da moralidade. Visto como uma teoria de igual consideração, acaba por induzir resultados conflitantes quanto à percepção do que é tratar os indivíduos como iguais.<sup>1683</sup>

O autor aduz que, embora o utilitarismo procure tratar os indivíduos como iguais, ele permite que “algumas pessoas sejam tratadas como menos que iguais, como meios para os fins de outras pessoas”.<sup>1684</sup> Portanto, ao pressupor que toda felicidade ou toda preferência merece o mesmo peso se resulta em igual utilidade, esta mostra-se inadequada quanto à ideia de igual consideração.

Segundo acrescenta Will Kymlicka, o utilitarismo pode “justificar o sacrifício dos membros fracos e impopulares da comunidade para o benefício da maioria”.<sup>1685</sup> Sendo, portanto, necessário distinguirem-se os diversos tipos de preferências dos quais só alguns têm “peso moral legítimo”.<sup>1686</sup>

<sup>1681</sup> KYMLICKA, W. **Filosofia política contemporânea**. *Ibid.*, p.41-47.

<sup>1682</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>1683</sup> O autor aduz também que o utilitarismo deixa de ser interessante quanto apartado dessa intuição fundamental. Tal teoria moral puramente teleológica enxerga as pessoas como produtoras ou consumidoras potenciais de um bem, estando os deveres voltados para com esse bem, não para com os outros indivíduos. Portanto, “viola nossa intuição central de que a moralidade tem importância porque os seres humanos também têm”. Ademais, a possibilidade de se misturarem os dois argumentos revela-se incoerente, uma vez que não se pode afirmar que a moralidade refere-se à maximização do bem, se também se concordar que ela trata do respeito ao direito das pessoas à igual consideração. KYMLICKA, W. **Filosofia política contemporânea**. *Op.cit.*, p. 44-45.

<sup>1684</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>1685</sup> *Ibid.*, p. 60.

<sup>1686</sup> *Ibid.*, p. 48. Uma distinção considerada importante e apresenta pelo autor é aquela entre preferências “pessoais” e “externas”. As primeiras referem-se às preferências a respeito dos bens, recursos e oportunidades que os indivíduos desejam que estejam disponíveis para si próprios. Tais preferências, às vezes, são preconceituosas e ilegítimas. Enquanto as preferências externas dizem respeito aos bens, recursos e oportunidades que os indivíduos desejam que estejam disponíveis para os demais. Portanto, há diferentes modos de demonstrar igual consideração, maximizar a satisfação, incluindo no cálculo de utilidade todas as preferências, inclusive as consideradas ilegítimas ou egoístas, ou, ainda, garantir a cada um “nível adequado de recursos e liberdades”. Como possível solução quanto ao conceito abstrato de igual consideração, Kymlicka evidencia que a igualdade deve entrar na própria formação das

Nessa perspectiva, Amartya Sen destaca que a interpretação do que é possível em uma certa posição ou situação pode ser crucial para a intensidade dos desejos, e pode afetar até mesmo o que se ousa desejar. Assim, “os desejos refletem compromissos com a realidade, e a realidade é mais dura com uns dos que com outros”.<sup>1687</sup>

No particular, Amartya Sen observa que as desigualdades arraigadas tenderão a ser naturalizadas pela métrica utilitarista, tendo em vista que,

[...] O destituído desesperançado que deseja somente sobreviver, o trabalhador sem-terra que concentra seus esforços em garantir a próxima refeição, a empregada doméstica em regime de dia-e-noite que anseia umas poucas horas de descanso, a dona de casa subjugada que luta por um pouco de individualidade podem ter, todos eles, aprendido a ajustar seus desejos a suas respectivas condições. As destituições que sofrem são silenciadas e abafadas pela métrica interpessoal da satisfação de desejos. Em algumas vidas, as pequenas mercês têm de contar muito.<sup>1688</sup>

Diante da dificuldade de medição da felicidade ou desejo, a “utilidade” se define como alguma representação numérica das escolhas observáveis de um indivíduo<sup>1689</sup>. Ensina Amartya Sen que a formulação básica é: “se uma pessoa

---

preferências pessoais. Estão, portanto, excluídas de plano as preferências ilegítimas e egoístas, pois já indicam uma omissão de igual consideração. Assim, para o autor, igual consideração consiste em “[...] levar em conta o que pertence legitimamente a eles na decisão dos nossos próprios objetivos na vida”. p. 56. A igualdade exige ainda as obrigações para com aqueles que são “incapazes de ajudar a si mesmos” e obrigações para com aqueles que “estão em grande necessidade”, p. 56, nota de rodapé 9. Em suma, é respeitar os direitos legítimos dos demais no que tange à busca e realização de seus projetos. Há, portanto, limites para o modo como os indivíduos podem ser legitimamente sacrificados para o benefício dos demais. Nesse sentido, acrescenta Ronald Dworkin que, independentemente das várias concepções que a igualdade de bem-estar pode vir a assumir em tais teorias, em todas é possível observar que cada um “dos conceitos conhecidos de bem-estar origina problemas conceituais e práticos no que tange à comparação dos níveis de bem-estar de cada indivíduo”. Segundo afirma Dworkin, as consequências da comparação em cada uma delas serão sempre indeterminadas, “Sempre acontecerá que entre duas pessoas nenhuma delas terá menos bem-estar, embora seu bem-estar social não seja igual. Por conseguinte, não se segue que o ideal da igualdade de bem-estar, em qualquer interpretação, seja incoerente ou inútil, pois esse ideal afirma o princípio político de ninguém deve ter menos bem-estar que qualquer outra pessoa. Se esse princípio for sólido, então o ideal da igualdade de bem-estar pode perceptivelmente deixar em aberto o problema prático de como tomar decisões quando a comparação de bem-estar fizer sentido, mas seu resultado não for claro”. DWORKIN, R. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**. Tradução de: SIMÕES, Jussara. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 10. Assim, a igualdade de bem-estar não se revela, para Dworkin, um ideal tão coerente ou atraente. Portanto, o autor acredita que o ideal alternativo da igualdade de recursos mostra-se mais adequado à visão utilitarista, que requer uma função maximizadora para alguma concepção de bem-estar. p. 75.

<sup>1687</sup> SEN, A. **Sobre ética e economia**. *Op.cit.*, p. 76.

<sup>1688</sup> *Ibid.*, p. 61-62.

<sup>1689</sup> Como observa Morrinson, Jeremy Bentham discorreu longamente acerca das forças motivadoras do prazer e da dor, assim como tentou demonstrar de que forma é possível calcular a sua influência e sua quantidade. Partindo do pressuposto da comensurabilidade do prazer e da dor,

escolhe uma alternativa  $x$  de preferência a uma outra  $y$ , então, e só então, essa pessoa obtém mais utilidade de  $x$  do que de  $y$ ".<sup>1690</sup>

Dessa forma, seja qual for o entendimento do termo "utilidade", quer signifique estados mentais avaliados por um cálculo de prazer *versus* dor; ou quer refira-se às apreciações subjetivas avaliadas por um cálculo de satisfação ou frustração de desejos e preferências<sup>1691</sup>, ambos os casos devem-se levar em consideração a realidade vivida pelo indivíduo.

Sen afirma que, ao se analisar a relação entre desejo/preferência e valor, "porque algo tem valor, isso constitui uma razão para o agente desejá-lo ou preferi-lo"<sup>1692</sup>, e não o fato de desejar algo intensamente. Portanto, o autor busca contornar o problema da métrica utilitarista no tocante às avaliações inaceitáveis de vantagem individual por meio das "escolhas ou preferências contrafatuais".<sup>1693</sup> A ideia baseia-se na indagação "pela vida que a pessoa escolheria viver se não estivesse submetida a certas circunstâncias arbitrárias"<sup>1694</sup>.

Amartya Sen sublinha que o grande demérito presente no cálculo utilitarista baseado na escolha está em "não conduzir imediatamente a nenhum modo de fazer

por meio da compensação e da combinação de ambas, podia-se proceder um cálculo da soma dos prazeres. Mencionado cálculo definiria o maior prazer ou felicidade de um indivíduo e de um grupo de indivíduos. Morrison ensina ainda que, tendo em vista que prazeres e dores diferem entre si, e desse modo, possuem diferentes valores, Bentham trata de unidades, ou do que denominava de conjuntos de prazer e dor, sugerindo que, antes da ação, deve-se calcular os valores desses conjuntos. Considerado em si mesmo, o valor será maior ou menor dependendo, da intensidade, da duração, da certeza e da proximidade do prazer. Quando se considera não apenas o prazer em si, mas as consequências às quais pode levar, outras circunstâncias, como a fecundidade do prazer, e sua pureza, ou a possibilidade que o prazer induzirá o sofrimento, devem ser também calculadas. Por fim, a sétima circunstância descrita por Bentham refere-se à extensão do prazer, isto é, o número de indivíduos alcançados e afetados por ele. BENTHAM *apud* MORRISON, W. **Filosofia do Direito: dos gregos ao pós-modernismo**. *Op.cit.*, p. 228. Morrison ressalta que tal cálculo indica o interesse do filósofo fundamentalmente nos aspectos quantitativos do prazer ou da felicidade, o que o leva a concluir que todas as ações serão igualmente boas se redundarem na mesma quantidade de prazer. Assim, "computamos todos os valores de todos os prazeres de um lado, e os de todas as dores de outro. O equilíbrio, se pender para o lado do prazer, indicará a boa inclinação do ato, [...] se pender para a dor, indicará a má inclinação deste". p. 229.

<sup>1690</sup> SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. *Op.cit.*, p. 79; SEN, A. **Sobre ética e economia**. *Op.cit.*, p. 90-92.

<sup>1691</sup> A visão de utilidade baseada na escolha tem sido "usada principalmente no contexto de abordagens que invocam apenas o *welfarismo* e o consequencialismo". SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. *Op.cit.*, p. 79. O autor ensina que, em algumas visões, a utilidade é definida como realização de desejo. Assim, o que é relevante é a "intensidade do desejo que está sendo realizado, e não a intensidade da felicidade que é gerada". *Id.*

<sup>1692</sup> SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. *Ibid.*, p. 80-81.

<sup>1693</sup> Assevera o autor que a "graduação em escala das utilidades tem de obedecer a essa regra, entre outras, e, nessa estrutura, afirmar que uma pessoa obtém mais utilidade de  $x$  do que de  $y$  não é substantivamente diferente de dizer que ela escolheria  $x$  dada a escolha entre os dois". SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. *Ibid.*, p. 79.

<sup>1694</sup> *Ibid.*, p. 64-69.

comparações interpessoais, uma vez que se concentra na escolha de cada indivíduo considerado separadamente”.<sup>1695</sup> Isso impede o *ranking* pela soma, o qual requer a comparabilidade interpessoal.<sup>1696</sup>

A partir desta abordagem utilitarista, a injustiça é definida como uma “perda agregada de utilidade em comparação com o que poderia ter sido obtido”.<sup>1697</sup> Consequentemente, uma sociedade injusta é aquela na qual os indivíduos são “menos felizes considerados conjuntamente, do que precisariam ser”.<sup>1698</sup>

Sen evidencia o problema da métrica utilitarista quanto à distribuição desigual de recursos materiais e de oportunidade, no que tange ao possível ajuste dos níveis de “utilidade” entre aqueles que possuem gostos e preferências dispendiosos e os que aprenderam a modular suas expectativas às circunstâncias de sua realidade.<sup>1699</sup> Ademais, o problema também se verifica quando políticas igualitárias restringem-se somente à distribuição de renda.<sup>1700</sup>

Amartya Sen indica, ainda, os deméritos da abordagem utilitarista que estão vinculados à sua base informacional: a indiferença distributiva; o descaso com os direitos, liberdades e outras considerações desvinculadas da utilidade, e, por fim, a adaptação e o condicionamento mental.<sup>1701</sup>

<sup>1695</sup> SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. *Ibid.*, p.79. A visão de utilidade baseada na escolha tem sido “usada principalmente no contexto de abordagens que invocam apenas o *welfarismo* e o consequencialismo”.

<sup>1696</sup> Os requisitos da avaliação utilitarista, segundo considera Sen, podem ser divididos em três componentes distintos. O primeiro deles é o consequencialismo, segundo o qual todas as escolhas sobre as ações, regras, instituições, etc., devem ser julgadas por suas consequências, ou seja, pelos resultados que geram. Outro componente do utilitarismo é o *welfarismo*, que restringe os juízos sobre os estados de coisas às utilidades nos respectivos estados. Quando este componente combina-se ao consequencialismo, tem-se o requisito de que toda escolha deve ser julgada em conformidade com as respectivas utilidades que ela gera. Assim, qualquer ação é julgada segundo o estado de coisas consequente, e o estado de coisas consequente é julgado de acordo com as utilidades desse estado. Por fim, o terceiro componente consiste no *ranking* pela soma, o qual requer que as utilidades de diferentes indivíduos sejam somadas em conjunto, com vistas à obtenção do mérito agregado, sem atentar para a distribuição desse total pelos indivíduos, isto é, a soma das utilidades deve ser maximizada sem levar em conta o grau de desigualdade na distribuição das utilidades. SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. *Op.cit.*, p. 77-79.

<sup>1697</sup> *Ibid.*, p. 78.

<sup>1698</sup> *Ibid.*, p. 79.

<sup>1699</sup> O autor ensina que “a igualdade de níveis efetivos de utilidade implica uma profunda desigualdade em outro espaço de avaliação, em benefício daqueles que necessitam de quinhões maiores desses recursos para alcançar o mesmo nível de utilidade de outros cujos gostos são mais modestos”. SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. *Op.cit.*, p. 81.

<sup>1700</sup> *Ibid.*, p. 17; p. 23; p. 26; p. 133; p. 170.

<sup>1701</sup> As duas primeiras críticas, segundo o autor, são muito mais intuitivas do que a terceira. A indiferença distributiva tende a não levar em consideração desigualdades na distribuição da felicidade; importa apenas a soma total, independentemente do quanto sua distribuição seja desigual. “Podemos estar interessados na felicidade geral e contudo desejar prestar atenção não apenas nas magnitudes ‘agregadas’, mas também nos graus de desigualdade na felicidade”.

O autor acrescenta que concentrar-se no condicionamento mental como prazer, felicidade ou desejos pode ser demasiadamente estrito quando são realizadas comparações interpessoais de privação e de bem-estar.<sup>1702</sup> No mais das vezes, o prazer, a felicidade ou os desejos “ajustam-se às circunstâncias, sobretudo para tornar a vida suportável em situações adversas”.<sup>1703</sup>

Com efeito, aduz Sen, nenhuma noção de igualdade distributiva pode tornar os indivíduos iguais em todas as dimensões ao mesmo tempo, “das circunstâncias sociais ao nível de realização das preferências e dos valores de cada qual”. A escolha por “torná-las iguais em uma dessas dimensões implica aceitar que elas se tornem desiguais em outra”.<sup>1704</sup>

Assim, a problemática acerca da seleção do “espaço de avaliação”, como argumenta Sen, é essencial porque não há como tornar os indivíduos iguais simultaneamente, em todas as dimensões que podemos considerar centrais para avaliar a vantagem individual.<sup>1705</sup>

Desse modo, a constatação ou busca de igualdade em um determinado “espaço de avaliação” resultará no reconhecimento de desigualdade em um outro espaço. Destarte, sublinha-se que uma de suas principais consequências consiste na constatação de que a igualdade em um “espaço de avaliação” corresponderá necessariamente à desigualdade em outro espaço.

Amartya Sen elenca alguns méritos, em particular, vinculados à base informacional capacitária. São eles: I) a importância de levar em conta os resultados das disposições sociais ao julgá-las<sup>1706</sup>; II) a necessidade de atentar para o bem-estar das pessoas envolvidas ao julgar as disposições sociais e seus resultados.<sup>1707</sup>

---

Além disso, a abordagem utilitarista não atribui importância intrínseca a reivindicações de direitos e liberdades, eles são valorizados apenas indiretamente e somente no grau em influenciam as utilidades. “É sensato levar em consideração a felicidade, mas não necessariamente desejamos escravos felizes ou vassalos delirantes”. SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. *Op.cit.*, p. 81-82.

<sup>1702</sup> *Ibid.*, p. 82.

<sup>1703</sup> *Ibid.*

<sup>1704</sup> *Ibid.*, p. 77.

<sup>1705</sup> SEN, A. **Sobre ética e economia**. *Op.cit.* Amartya Sen busca apresentar uma solução ao questionamento essencial acerca da “igualdade de quê?”

<sup>1706</sup> O autor exemplifica com os pleitos em defesa ou contrários à propriedade privada. Independentemente de se acalentarem visões diferentes sobre os benefícios intrínsecos ou as características negativas da propriedade privada, a abordagem consequencialista “sugere que não devemos ser influenciados apenas por essas características, sendo preciso examinar as consequências de ter ou não direitos de propriedade”. Acrescenta, “alguns os consideravam constitutivos da independência individual e passaram a reivindicar nenhuma restrição deveria ser imposta à herança e ao uso da propriedade, rejeitando a ideia de tributar a propriedade ou a

O argumento da “diversidade humana” é deveras relevante na elaboração e no desenvolvimento do argumento de Sen, considerando que as “pessoas diferem em suas circunstâncias sociais (renda, riqueza, nível cultural e educacional da família), em seus talentos e capacidades naturais [...] em seus gostos e preferências e em seus valores”.

Contudo, Sen afirma que a relação entre a igualdade e seu oposto, ou seja, a relação entre igualdade e desigualdade, presente no entendimento de que a uma igualdade necessariamente corresponderá uma desigualdade, não pode ser transposta à relação entre igualdade e liberdade.

Segundo observa o autor, a liberdade não é o oposto da igualdade. Ambos os valores não são excludentes e tampouco a concretização de um valor resultará em não-realização de outro. Para ele, a má compreensão da relação entre liberdade e igualdade revela-se falha, sendo este um dos principais erros cometidos por alguns libertários contemporâneos.

Assim, não se deve conceber a relação entre os valores liberdades e igualdade como disjuntiva, pois, afinal, eles não se excluem, antes se complementam. A liberdade sempre apareceria entre os possíveis “campos de aplicação” da igualdade, assim como esta, por sua vez, sempre estaria entre os possíveis “padrões de distribuição” da liberdade.

Um dos argumentos centrais da análise sobre a medição da desigualdade apresentado por Sen refere-se à crítica sobre a predominância da variável “renda” nos estudos sobre a desigualdade. De acordo com o autor, a dimensão da desigualdade real de oportunidades não pode ser inferida única e diretamente da desigualdade de rendas.

Amartya Sen ensina que a desigualdade de rendas pode diferir “substancialmente de desigualdade em diversos outros ‘espaços’ (ou seja, em

---

renda. Outros [...] se puseram a exigir a abolição da propriedade privada”. SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. *Op.cit.*, p. 80.

<sup>1707</sup> Sen afirma que argumentos semelhante aos anteriormente referidos ao consequencialismo podem ser feitos no que tange a levar em consideração o “bem-estar humano ao julgar resultados, em vez de atentar apenas para algumas características abstratas e distantes dos estados de coisas. O enfoque sobre as consequências e o bem-estar, portanto, tem pontos a seu favor, e este endosso – um endosso apenas parcial – da abordagem utilitarista da justiça relaciona-se diretamente à sua base informacional”. SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. *Ibid.*, p. 81.

função de outras variáveis relevantes), como bem-estar, liberdade e diferentes aspectos da qualidade de vida (incluindo saúde e longevidade).<sup>1708</sup>

Tendo em vista as variações de dotação natural, por exemplo, “permaneceria desigual a capacidade de converter um quinhão equitativo de renda nas realizações que cada um julga serem valiosas”.<sup>1709</sup> O mesmo se verifica com um indivíduo com renda elevada, mas sem oportunidade de participação política; não é considerado “pobre” no sentido comum, porém, será assim considerado no que tange a uma liberdade importante.<sup>1710</sup>

Por conseguinte, a oposição entre as diferentes perspectivas de renda e de “capacidade” exerce influência direta no “espaço de avaliação”, no qual a igualdade e a eficiência serão examinadas.

Ademais, acrescenta ainda que o mais relevante para a estimação da vantagem individual circunscreve-se não apenas em nível de bem-estar efetivamente alcançado, mas sim a “liberdade” que uma pessoa dispõe de poder escolher entre diversos tipos de vida, vale dizer, a “capacidade igual de funcionar” de várias maneiras.<sup>1711</sup>

Assim, a medida mental do prazer ou do desejo é demasiado maleável para constituir-se um parâmetro adequado à vantagem ou privação. O cálculo de “utilidade” poderá ser injusto com aqueles que são continuamente destituídos, tal como a grande maioria dos afrodescendentes no Brasil.

Deve-se ser considerada pela escala de utilidades a questão atinente à privação dos persistentemente destituídos, concomitantemente com a promoção de condições aos indivíduos com vistas a propiciar-lhes oportunidades reais de escolha de vida que valorizarem como justas.<sup>1712</sup>

Por conseguinte, o fator econômico-social, como a educação superior acessada pelos afrodescendentes, por meio da política de cotas, é imprescindível

<sup>1708</sup> SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. *Ibid.*, p. 116.

<sup>1709</sup> Um indivíduo portador de deficiência física severa teria muito mais dificuldades que um indivíduo saudável para converter um mesmo nível de renda nos objetivos que considerasse valiosos para sua vida. *Ibid.*, p. 117.

<sup>1710</sup> *Ibid.*, p. 118. O autor dá os seguintes exemplos: uma pessoa que é considerada mais rica do que a maioria, mas tem uma doença cujo tratamento é extremamente caro, embora nas estatísticas usuais de renda ela não seja classificada como pobre, enfrenta uma privação em um sentido considerável. O mesmo se dá com aquele a quem é negada a oportunidade de emprego mas recebe uma ajuda estatal a título de “auxílio-desemprego”. Este encontra-se privado não de renda, mas da oportunidade de ocupação gratificante. p. 117.

<sup>1711</sup> *Ibid.*, p. 132-133.

<sup>1712</sup> SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. *Ibid.*, p. 82.

tanto por si mesma, como instrumento que pode dar às pessoas a oportunidade de enfrentar o “mundo com coragem e liberdade”.<sup>1713</sup>

#### **4.6 A LEGITIMIDADE DA POLÍTICA DE COTAS RACIAIS A PARTIR DO UTILITARISMO**

Conforme visto anteriormente, o princípio basilar do utilitarismo se configura na máxima “agir sempre de forma a produzir a maior quantidade de bem-estar”. Assim, pode-se afirmar que o “utilitarismo” configura uma teoria moral que vislumbra, na “felicidade/prazer”, o valor supremo e o critério último de justiça.

Os indivíduos são entendidos como seres racionais autointeressados desejosos por maximizar seu prazer e reduzir sua infelicidade por meio do cálculo da “utilidade”. O critério de utilidade é considerado o único modelo racional a embasar tanto a moral privada quanto as políticas públicas.

Considerando-se que as políticas de cotas raciais podem ser entendidas como políticas públicas afirmativas, que visam promover e propiciar oportunidade de igual acesso entre brancos e afrodescendentes ao ensino superior, é de se indagar acerca da legitimidade de tais políticas públicas a partir do critério de “utilidade”, encarado como “felicidade ou satisfação de desejos”.

O ponto de partida da análise desenvolve-se a partir da problematização das seguintes indagações: A política de cotas racial para acesso dos afrodescendentes ao ensino universitário pode ou não depender do cálculo “da felicidade”? E, se porventura não puder, quais são as possíveis razões para não fundamentar a legitimidade de tais instrumentos a partir somente do critério de “utilidade”?

A resposta a tais questionamentos implica o tencionamento de aspectos, tais como, se as políticas de cotas raciais são instrumentos aptos a maximizar a “felicidade” dos cotistas e dos não-cotistas; se a maximização da felicidade dos cotistas excederia a infelicidade dos não-cotistas, maximizando assim a felicidade total. Por fim, se o critério da “utilidade” visto como único critério norteador de fundamentação das políticas raciais revela-se adequado e suficiente a legitimar tais políticas públicas.

---

<sup>1713</sup> *Ibid.*



Como visto em item anterior, o utilitarismo pode ser entendido como a teoria moral que propugna a otimização da felicidade ou bem-estar em detrimento da dor ou sofrimento. Assim, o ponto essencial do utilitarismo refere-se à promoção otimizada da felicidade.

Desse modo, se entre duas escolhas possíveis há uma que promove a maior felicidade, esta deve ser a escolha que o agente moral deve seguir. Portanto, o utilitarismo configura-se a partir da maior soma da felicidade conjunta, levando em consideração as consequências da ação para a felicidade de um conjunto o maior possível de indivíduos.

O cálculo de “felicidade” concentra-se no mapeamento empírico das possíveis consequências da ação, por meio da variável maior quantidade de indivíduos beneficiados, independentemente da natureza assumida pela felicidade, pois esta conhece várias definições, por exemplo, como já visto, bem-estar, prazer, desejos, preferências. A felicidade é o bem moral para o qual tenderá todas as ações individuais.

Do ponto de vista social, as ações devem promover o aumento da felicidade para o maior número possível de indivíduos. Os indivíduos devem buscar a maximização da felicidade e a sociedade deve maximizar os benefícios entre os indivíduos, de maneira a abarcar maior número destes. Consequentemente, as escolhas individuais devem estar sintonizadas com o desejo da maioria. Cada ação ou padrão de ações deve agregar e distribuir ao máximo a felicidade.

Tais ações são empreendidas a partir da máxima de otimização dos bens, que devem, no mais das vezes, ser distribuídos de modo equitativo, posto que todo agente moral tem em princípio o mesmo valor. A homogeneização do agente moral induziria o alcance da felicidade ao maior número de indivíduos, de forma razoavelmente uniforme.

Ao compreender cada indivíduo como um átomo que visa, invariavelmente, à satisfação de seus desejos, e tendo estes o mesmo valor moral, as ações são regidas pelo princípio que busca anular as ações que se oponham à maioria e “recompensar” as ações que se estendem à maioria dos agentes morais.

Dessas premissas, já se pode vislumbrar alguns equívocos existentes no “utilitarismo”. Ao idealizar o agente moral, evidencia-se a desconsideração da moralidade da ação envolvida que pode não se basear em um cálculo racional perfeito. O indivíduo não deve ser apenas qualificado a partir de seu cálculo de ação

orientado à maximização de recursos e, por vezes, pode agir de modo “irracional” em termos utilitaristas.

Ao sedimentar a qualificação do agente moral em apenas uma das feições do agir humano, pautado na maximização do bem-estar ou da felicidade, essa abordagem apresenta uma falha de cunho antropológico, posto que não se revela natural ou absolutamente espontâneo que as ações sejam baseadas somente na maximização do bem-estar.

Portanto, um dos problemas do utilitarismo refere-se à validade e suficiência do critério da quantidade, visando justificar a adoção do cálculo de utilidade. Como já visto, a partir da teorização de Amartya Sen, há necessidade de se qualificar este agente moral a partir de um contexto. Assim, é imprescindível qualificar tanto o benefício quanto o beneficiário. E isso só pode ocorrer a partir de um determinado contexto histórico-cultural.

Nessa perspectiva, pode-se indagar se a felicidade é a única coisa que o indivíduo busca ou que tem razão para valorizar. Além disso, se a felicidade revela-se a única métrica capaz de medir as outras coisas que também são valorizadas.

A partir desse breve resgate dos *déficits* do utilitarismo, retomam-se os questionamentos apresentados inicialmente no que pertine à análise do objeto de estudo.

A primeira questão refere-se à possibilidade de as políticas de cotas raciais serem instrumentos aptos a maximizar a “felicidade” ou “utilidade” dos cotistas e dos não-cotistas, levando em consideração o critério utilitarista que avalia a “felicidade” segundo a magnitude da soma total de utilidade criada.

Um dos primeiros problemas que podem ser elencados diz respeito exatamente à inadequação e insuficiência do “cálculo de utilidade” ou de “felicidade”, visto como critério único de aferição. Assim, uma adequada e suficiente aferição da “felicidade” exige uma qualificação exata dos indivíduos cuja felicidade estaria se levando em consideração.

Ademais, surgem questões atinentes à própria métrica da felicidade utilitarista, vale dizer, como aferir o *quantum* de “felicidade” proporcionado por um “benefício” ou “utilidade” a um indivíduo, à parcela de indivíduos ou à sociedade em geral.

Não obstante, cabe considerar se o grupo social não poderá, eventual e temporariamente, sacrificar-se, transferindo recursos em prol dos indivíduos em pior

situação, no caso os afrodescendentes, mesmo que isto hipoteticamente reduza a felicidade total mas resulte em aumento da felicidade dos em pior situação.

Podem surgir ainda outros problemas atinentes à necessidade de se fazer depender a felicidade do resultado maximizador totalizante. Se, por meio de um exercício hipotético, a aferição da “felicidade” fosse possível, ter-se-ia o problema das comparações interpessoais de utilidade, supondo-se que fosse possível medir-se a “felicidade” dos candidatos inscritos em um determinado certame.

E, supondo-se que os destinatários do benefício seriam os candidatos afrodescendentes inscritos e concorrentes em certo certame, por meio das políticas de cotas, visando alcançar uma vaga em uma determinada universidade pública, como poderia ser realizada a comparação de felicidade “total” aumentada dos cotistas em detrimento da redução do sofrimento dos não-cotistas?

Pode-se afirmar que a resposta ao presente questionamento – se as cotas são capazes de maximizar a felicidade dos afrodescendentes – dar-se-ia a partir de cada caso concreto, a partir da aferição de “felicidade” individual e social obtida, levando-se em consideração cada concurso vestibular realizado. Assim, poder-se-ia chegar à constatação de que houve ou não maximização de “felicidade” dos afrodescendentes cotistas em um certo certame.

Cabe não olvidar que, segundo o que a ética utilitarista estabelece, o benefício deve abranger o maior número de indivíduos possíveis. Todavia, a cota, por definição, constitui um instrumento que partilha, fraciona uma parte de um todo. Por conseguinte, a política de cota apenas distribui partes de algo já anteriormente delimitado e preexistente.

Como visto no Capítulo 1, somente um número muito reduzido de afrodescendentes no Brasil consegue cumprir o requisito básico de término do ensino médio exigido para concorrer a uma vaga universitária. Logo, a delimitação do grupo humano cuja “felicidade” se pretende aferir diz respeito aos afrodescendentes possuidores de ensino médio completo, que disputarão uma “utilidade”, isto é, um certo número de vagas destinadas ao acesso ao ensino superior.

Do ponto de vista do cotista, tal aumento deve ser evidenciado a partir do aumento das utilidades individuais. Levando-se em consideração a ideia básica do utilitarismo clássico de que cada indivíduo é visto como um agente moral de igual valor, tal homogeneização implica uma demonstração, pelos candidatos cotistas, de

que a política de reserva de vaga destinada ao acesso ao ensino universitário resultou em aumento de “utilidade” a um maior número possível de beneficiários, isto é, aos cotistas, aos não-cotistas e à sociedade em geral.

Entretanto, como visto, as comparações interpessoais de “utilidade” passaram a ser diagnosticadas pelos economistas como “normativas” ou “éticas”. Portanto, as comparações interpessoais de “utilidade” são consideradas “sem sentido” e deslocadas do plano científico.

A solução para o problema das comparações interpessoais de utilidade apresentada pela economia deu-se por meio da adoção da verificação de um consentimento unânime, configurado no critério da otimalidade paretiana.<sup>1714</sup> Assim, havendo unanimidade quanto a uma certa “utilidade”, subentende-se que, se os indivíduos qualificados como agentes racionais concordaram, é porque tal “utilidade” conduziu à “eficiência”.

É sabido que as políticas de cotas raciais envolvem disputas de recursos escassos e reputados valiosos socialmente, qual sejam, as vagas em universidades. Desse modo, pode-se afirmar com razoável tranquilidade que não há, por parte da sociedade, um consenso de unanimidade quanto à legitimidade de sua implementação pelas universidades, especialmente pelas universidades públicas.

Diversos argumentos ligados aos possíveis efeitos “negativos” das políticas, tais como a estigmatização dos beneficiários, a criação de uma mentalidade de dependentes das medidas, a exacerbação de atos preconceituosos e discriminatórios, a violação da igualdade e do mérito, e mesmo à diminuição da qualidade e prestígio das universidades, são frequentemente aventados contra a adoção das políticas preferenciais e configuram, de certo modo, indícios de um possível não-consenso social quanto às políticas de cotas raciais.

Além disso, poder-se-ia sustentar, com base em tais efeitos, um possível aumento de “sofrimento” individual e social em detrimento de aumento da magnitude da soma total de felicidade criada.

Nesse contexto, é preciso discutir-se também que um dos pressupostos do utilitarismo centra-se na ideia de que os indivíduos são maximizadores racionais de satisfação ou “utilidade”. Assim, os indivíduos tendem sempre a basear suas ações ou escolhas na adequação racional e eficiente dos fins aos meios.

---

<sup>1714</sup> Como visto, determinado estado social atinge um “ótimo de Pareto”, se e somente quando for impossível aumentar a utilidade de um indivíduo sem reduzir a utilidade de algum outro.

Tal pressuposto conduz à inevitável conclusão de que os indivíduos só se engajarão conscientemente em “unidades adicionais de atividade”, seja de acesso à educação ou de qualquer outra natureza, se o benefício auferido por aquele mesmo indivíduo exceder o custo despendido para obtê-lo.

Diversos estudos avaliativos<sup>1715</sup> das ações afirmativas demonstram que os afrodescendentes podem enfrentar um custo mais elevado tanto no acesso quanto na manutenção e conclusão do curso superior, em relação aos brancos. Portanto, tal assertiva central utilitária de indivíduos maximizadores racionais de “utilidade” restaria prejudicada.

Destarte, se os indivíduos maximizam suas satisfações racionalmente, há sempre e em qualquer contexto resposta ao sistema de incentivos atuando como balizadora do comportamento humano. A escolha de cada opção oferecida pelo sistema de incentivos é analisada em face dos benefícios auferidos por meio de uma comparação qualitativa, vale dizer, monetária.

Como visto anteriormente, as políticas afirmativas estão sendo constantemente avaliadas a partir dos possíveis resultados econômicos delas decorrentes. Vários estudos demonstraram tanto a “eficiência” quanto a “ineficiência” desses instrumentos no que tange ao aumento de renda, colocação no mercado de trabalho e mobilidade social ascendente.

Os resultados no que diz respeito, especificamente, à sua “eficiência” refletem diretamente sobre as considerações acerca da legitimidade ou ilegitimidade da política. Por conseguinte, pode-se afirmar que o critério utilitarista adotado como único critério de legitimidade das políticas de cotas mostra-se inadequado e insuficiente.

Visando melhor compreender a abordagem transcendental institucionalista de justiça, buscar-se-á apresentar, no próximo item, os traços gerais da teoria da justiça como equidade de John Rawls, com vistas à discussão subsequente quanto à sua adequação e suficiência no que pertine à legitimidade da política de cotas raciais destinadas ao acesso ao ensino superior brasileiro pelos afrodescendentes.

---

<sup>1715</sup> Cf. WEISSKOPF, T. E. **Affirmative action in the United States and India**. *Op.cit.*, p. 106-107. Cf. IACOBUCCI, E. Antidiscrimination and Affirmative Action Policies: Economic Efficiency and the Constitution. *Ibid.*, p. 314. Cf. HANUSHEK, E. A. **The Economics of Schooling**: Production and Efficiency in Public Schools. *Op.cit.*, p. 1163. Ainda, CHUBB, J. E; MOE, T. M. **Politics, Markets, and America's Schools**. *Op.cit.*, 1990.

#### 4.7 A TEORIA DA JUSTIÇA COMO EQUIDADE DE JOHN RAWLS E OS PRINCÍPIOS DE JUSTIÇA

Pode-se afirmar que, desde 1971, com a publicação de “*Uma Teoria da Justiça*” por John Rawls, instaurou-se no campo da filosofia do direito, da filosofia política e da filosofia moral um acalorado debate acerca das indagações suscitadas pelo autor.<sup>1716</sup>

Já em seu prefácio, Rawls evidencia que a finalidade da obra é “generalizar e elevar a uma ordem mais alta de abstração a teoria tradicional do contrato social representada por Locke, Rousseau e Kant”.<sup>1717</sup> Tal retomada do modelo contratualista, segundo o autor, é fundamental à proposição de um sistema de justiça, ou seja, delinear uma certa concepção de justiça como a mais adequada dentre as teorias de justiça existentes.<sup>1718</sup>

John Rawls acredita que o procedimento adotado nas teorias contratualistas fornece um método analítico geral que permite analisar as diversas concepções de justiça. O procedimento contratualista elaborado por ele tem por base a ideia de *posição original*. Referindo-se a uma situação hipotética e não requerendo que sua descrição ocorra na realidade, constitui o próprio momento contratual.<sup>1719</sup>

Por meio de uma demonstração que se pretende dedutiva, procura argumentar que o reconhecimento dos dois princípios de justiça que compõem a noção de justiça como equidade é a única escolha coerente com a descrição completa da situação inicial.

Mencionado procedimento de escolha, verifica-se primeiramente quando as partes na posição original recorrem a uma lista das concepções tradicionais de

<sup>1716</sup> Kymlicka observa o pioneirismo de John Rawls na apresentação de uma teoria alternativa sistemática ao utilitarismo, em sua obra de 1971, “*Uma teoria da justiça*”. KYMLICKA, W. **Filosofia política contemporânea**. KYMLICKA, W. **Filosofia política contemporânea**. *Op.cit.*, p. 63.

<sup>1717</sup> RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. *Op.cit.*, p. xxii.

<sup>1718</sup> John Rawls afirma que “não se deve pensar no contrato original como um contrato que introduz uma sociedade particular ou que estabelece uma forma particular de governo. Pelo contrário, a ideia norteadora é que os princípios de justiça para a estrutura básica da sociedade são o objeto do consenso original”. RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. *Op.cit.*, p. 12.

<sup>1719</sup> Segundo as palavras de Rawls, “não se pretende que a concepção da posição original explique a conduta humana, exceto na medida em que ela tenta dar conta de nossos juízos morais e nos ajuda a explicar o fato de termos um senso de justiça”. RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. *Op.cit.*, p. 130.

justiça, tendo em vista a impossibilidade de se confrontarem, por meio de suas deliberações, com todas as noções de justiça possíveis e existentes.<sup>1720</sup>

O autor admite tais fatos e entende que estas limitações fragilizam e conduzem à incompletude do procedimento de escolha, porém reconhece que isso é incontornável. Visando lidar com essa problemática, recorre então a um rol de concepções tradicionais de justiça.

Este rol de teorias tradicionais de justiça é apresentado às partes, que deverão escolher, de modo unânime, a melhor e única ideia dentre as elencadas. Referida escolha é obtida após sucessivas comparações feitas em pares. A finalidade é evidenciar que os dois princípios da justiça como equidade são preferíveis, haja vista que todos na situação original concordam que estes devem ser escolhidos em detrimento de todas as demais alternativas de justiça.

Ao descrever o raciocínio empregado pelas partes para chegar aos dois princípios de justiça, Rawls parte do suposto comportamento de um indivíduo qualquer na posição original, submetido às restrições formais da definição de justo, bem como àquelas impostas pelo *véu da ignorância*.<sup>1721</sup>

---

<sup>1720</sup> Rawls apresenta as partes na posição original essencialmente como seres racionais. São pessoas que sabem que têm um plano racional de vida, mas que desconhecem a sua concepção de bem, assim como os interesses e os objetivos particulares que objetivam promover. Rawls supõe que, apesar destas restrições, estas pessoas estão aptas a decidir qual concepção de justiça lhe trará mais benefícios, uma vez que elas presumem que geralmente preferem ter uma quantidade maior de bens sociais primários, ao invés de uma menor. Assim, embora não tenham nenhuma informação a respeito de seus objetivos particulares, as partes têm conhecimento suficiente para classificar as alternativas existentes. Esta racionalidade das partes Rawls denomina de “racionalidade mutuamente desinteressada”. As partes não são pessoas egoístas e presume-se que elas têm um senso de justiça, e que esse fato é compartilhado entre elas. Esse senso de justiça significa que as partes podem confiar umas nas outras e que todas entendem e agem conforme os princípios acordados, quaisquer que sejam eles. Vale dizer, uma vez reconhecidos os princípios, as partes podem ter uma confiança mútua quanto à sua obediência. Assim, as partes são racionais no sentido de não fazerem acordos que sabem que não poderiam manter, ou que só poderiam manter com grande dificuldade. RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. *Op.cit.*, p. 147; p. 153.

<sup>1721</sup> Com o intuito de assegurar um ponto de partida de igualdade e de neutralidade, Rawls encobre as partes na posição original com um véu que “busca anular os efeitos das contingências específicas que colocam os homens em posições de disputa, tentando-os a explorar as circunstâncias naturais e sociais em seu próprio benefício”. RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. *Op.cit.*, p.147. Assim, as partes devem avaliar os princípios de justiça apenas com base em considerações gerais, desconhecendo como cada concepção de justiça alternativa apresentada na posição original pode afetar o seu caso particular. As restrições impostas pelo véu da ignorância podem ser consideradas a partir de dois ângulos. As partes desconhecem as circunstâncias particulares de sua própria *pessoa*, bem como as de sua sociedade. Quanto a si próprias, as partes na posição original não conhecem: seu lugar na sociedade, sua posição e *status* social, seus dotes naturais e habilidades, sua inteligência e força, sua concepção de bem, e nem mesmo características psicológicas pessoais, como o humor. Quanto à sociedade em que vivem, as partes ignoram sua situação econômica e política, seu grau de cultura e civilização, além de não possuírem nenhuma informação sobre qual geração pertencem. O véu da

Rawls sustenta que não é razoável que o indivíduo almeje mais do que uma parte equitativa na divisão dos bens sociais primários, tampouco que concorde em obter menos. Logo, ele deve escolher de antemão um princípio que estabeleça uma distribuição equitativa, um princípio capaz de garantir liberdades básicas iguais e de assegurar uma igualdade equitativa de oportunidades para todos. Todavia, é necessário lidar com a possível existência das desigualdades econômicas e sociais.

Segundo destaca Rawls, as pessoas na posição original não são seres egoístas ou altruístas, são mutuamente desinteressadas, pois estão sob o véu da ignorância.

Portanto, devem as partes lidar com a questão da desigualdade, por meio da previsão de um princípio que lhes permita, contanto que este venha a melhorar a situação de todos, inclusive daqueles que poderão vir a ser – uma vez levantado o véu da ignorância – os menos favorecidos. Preveem então, as partes, o princípio da diferença.

Rawls entende que, por meio deste expediente, as partes não apenas decidem pelos dois princípios como também pelo seu sistema de prioridade. Acredita o autor que, na posição original,

[...] as partes não sabem que formas particulares seus interesses assumirão; mas elas supõem que têm esses interesses e também que as liberdades básicas exigidas para protegê-los são garantidas pelo primeiro princípio. Como precisam assegurar esses interesses, classificam o primeiro princípio como prioritário em relação ao segundo.<sup>1722</sup>

Com vistas a reforçar o argumento a favor dos dois princípios e a escolha destes pelas partes, principalmente levando-se em conta todas as restrições a que

---

ignorância, portanto, exclui o conhecimento de todo e qualquer fato particular, com exceção do fato de que “a sua sociedade está sujeita às circunstâncias da justiça e a qualquer consequência que possa decorrer disso”. *Ibid.* No entanto, as partes não estão excluídas do conhecimento de dados *gerais* sobre a natureza humana e a sociedade. Nesse sentido, elas entendem as relações políticas e os princípios da teoria econômica, a base da organização social, bem como as leis que regem a psicologia humana. A ideia do véu da ignorância consiste, portanto, em assegurar a justiça dos princípios escolhidos. Afinal, se na escuridão e incerteza do véu podemos identificar os princípios de justiça que nos são mais desejáveis, ou seja, preferir determinados arranjos em detrimento de outros, então nossa escolha tem um bom motivo para ser tida como a escolha justa. RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. *Op.cit.*, p.147-148.

<sup>1722</sup> *Ibid.*, p. 163.



estão submetidas, Rawls procura afastar as justificativas de caráter probabilístico e circunscreve o raciocínio de escolha das partes à regra *maximim*.<sup>1723</sup>

O autor, ao descrever a situação original, procura reforçar a situação de incerteza experimentada pelas partes, a fim de demonstrar que os dois princípios de justiça seriam escolhidos, tendo em vista que representam um mínimo que não seria colocado em risco em nome de maiores possíveis vantagens sociais e econômicas.

Conforme afirma Rawls, existe uma relação entre os dois princípios e a regra *maximin* para a escolha em situações de incerteza. Tal relação se evidencia “à luz do fato de que os dois princípios de justiça são aqueles que uma pessoa escolheria para a concepção de uma sociedade em que o seu lugar lhe fosse atribuído por seu inimigo.”<sup>1724</sup>

Nesse contexto, destaca-se que a ideia de estrutura básica de sociedade, a ordem das principais instituições sociais em um esquema cooperativo, deve ser orientada pelos princípios de justiça. Cabe a estes fornecer a orientação adequada às instituições no tocante à atribuição dos direitos e dos deveres, bem como determinar a distribuição adequada dos benefícios e encargos na vida em sociedade.<sup>1725</sup>

Paulatinamente, John Rawls procura desenvolver os famosos dois princípios de justiça. A partir de uma concepção geral de justiça expressa basicamente a partir de uma ideia central,

[...] todos os bens primários sociais – liberdade e oportunidade, renda e riqueza, e as bases do respeito de si mesmo – devem ser distribuídos igualmente, a menos que uma distribuição desigual de qualquer um ou de todos estes bens seja vantajosa para os menos favorecidos.<sup>1726</sup>

Por meio de um sistema de prioridade, o autor decompõe a concepção geral de justiça, derivando os princípios de justiça do seguinte modo:

<sup>1723</sup> “*Maximin*” é abreviação de *maximum minimorum*; trata-se da ideia de que em situações de escolha na incerteza deve-se optar pela alternativa cujo pior resultado possível é melhor que os piores resultados possíveis das demais alternativas.

<sup>1724</sup> RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. *Op.cit.*, p. 165.

<sup>1725</sup> Frisa-se a distinção efetuada por Rawls entre os princípios de justiça para instituições e os princípios aplicados aos indivíduos. Os primeiros princípios referem-se aos dois princípios escolhidos pelos indivíduos na posição original. RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. *Op.cit.*, p. 116.

<sup>1726</sup> *Ibid.*, p. 64.

I) *Primeiro Princípio*: “Cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema total de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdades para todos”; II) *Segundo Princípio*: “As desigualdades econômicas e sociais devem ser ordenadas de tal modo que, ao mesmo tempo: (a) tragam o maior benefício possível para os menos favorecidos, obedecendo às restrições do princípio da poupança justa e (b) sejam vinculadas a cargos e posições abertos a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades”.<sup>1727</sup>

Tais princípios não devem ser aplicados de forma indiscriminada, mas devem obedecer um princípio de “prioridade léxica”, eis que o primeiro antecede o segundo. Rawls acredita que esta ordem de aplicação se explica pelo fato de que as violações às liberdades básicas iguais, asseguradas pelo primeiro princípio, não podem ser justificadas ou sacrificadas para melhorar outros bens sociais.<sup>1728</sup>

Nesse contexto, origina-se então o que Rawls denomina como a primeira regra de prioridade, qual seja, a prioridade da liberdade. Esta consiste na ideia de que os princípios de justiça devem ser hierarquizados em ordem lexical e, portanto, a liberdade só pode ser restringida em nome da liberdade.<sup>1729</sup>

Há, ainda, uma segunda regra de prioridade consistente na prioridade da justiça ante a eficiência e o bem-estar. O segundo princípio de justiça é “lexicamente anterior ao princípio da eficiência e ao princípio de maximizar da soma das vantagens; e a oportunidade equitativa é anterior ao princípio da diferença”.<sup>1730</sup>

Por conseguinte, as liberdades têm precedência sobre a igual oportunidade e esta tem precedência sobre os recursos iguais. Contudo, dentro de cada categoria, uma desigualdade só é permitida se beneficiar aqueles em pior situação.<sup>1731</sup>

Importante observar que os princípios de justiça rawlsianos estão condicionados por estas relações de prioridade em sua aplicação, assim como às

<sup>1727</sup> RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. *Op.cit.*

<sup>1728</sup> *Ibid.*, p. 192.

<sup>1729</sup> *Ibid.*, p. 65-66. A ordenação serial significa que “as violações das liberdades básicas iguais protegidas pelo primeiro princípio não podem ser justificadas nem compensadas por maiores vantagens econômicas e sociais. Essas liberdades têm um âmbito central de aplicação dentro do qual elas só podem ser limitadas ou comprometidas quando entram em conflito com outras liberdades básicas”. p. 65.

<sup>1730</sup> *Ibid.*, p. 302-303.

<sup>1731</sup> Cabe destacar que a concepção geral de justiça de Rawls procura vincular-se a uma distribuição igual de bens sociais, porém, ao tratar os indivíduos como iguais, não remove todas as desigualdades, somente aquelas que acarretam desvantagens para alguém. Assim, as desigualdades são permitidas se elevarem a parcela inicialmente igual de cada qual, todavia, não são permitidas se, como no utilitarismo, invadirem a parcela equitativa de algum. RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. *Op.cit.*, p. 196-197.

nomeadas restrições formais do conceito de justo.<sup>1732</sup> Estas restrições são responsáveis em limitar o conhecimento e as alternativas oferecidas às partes na posição original por meio de condições impostas aos princípios de justiça.<sup>1733</sup>

Por conseguinte, os dois princípios de justiça formam a “concepção especial” de justiça como equidade de John Rawls. Tendo em vista a importância do segundo princípio, o denominado “princípio da diferença”, para o tema ora analisado, tratar-se-á deste princípio no tópico subsequente.

#### 4.7.1 O PRINCÍPIO DA DIFERENÇA E A PRIORIDADE DAS LIBERDADES BÁSICAS

O segundo princípio, denominado princípio da diferença, admite a possibilidade de desigualdade na distribuição dos recursos quando for para beneficiar os menos favorecidos da sociedade. Segundo Rawls, este princípio é desenvolvido com vistas a orientar as comparações interpessoais por meio de bases objetivas.<sup>1734</sup>

Rawls argumenta que, para identificar-se o indivíduo menos favorecido, somente são necessários julgamentos ordinais de bem-estar, não sendo preciso calcular uma soma de vantagens que envolva um cálculo cardinal, como no utilitarismo clássico.<sup>1735</sup>

Amartya Sen ensina que o primeiro princípio indica que as liberdades básicas possuem prioridades sobre os bens primários; e o segundo princípio indica que a eficiência, a igualdade e a vantagem individual são avaliados em termos de um índice de bens primários.<sup>1736</sup> O princípio da diferença, conforme aduz Sen, simplifica

<sup>1732</sup> Assim, os princípios devem cumprir as exigências da generalidade, eis que formulados em termos gerais. Devem ainda ser publicamente conhecidos e facilmente aplicados a todos. A percepção de justiça correspondente deve ser estável e reforçar a si mesma, isto é, capaz de ajustar as reivindicações conflitantes por meio de uma ordenação e, portanto, se fortalecer. Por fim, o sistema de princípios deve possuir um caráter terminativo, ou seja, visto pelas partes como última instância de raciocínio prático. RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. *Op.cit.*, p. 140-146.

<sup>1733</sup> Conforme sintetiza Rawls, os cinco grupos de condições formais do conceito de justo diz respeito a “um conjunto de princípios gerais em sua forma e universais em sua aplicação, que deve ser publicamente reconhecido como última instância de apelação para a ordenação das reivindicações conflitantes de pessoas éticas”. RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. *Op.cit.*, p. 145.

<sup>1734</sup> SEN, A. **A ideia de justiça**. *Op.cit.*, p. 90.

<sup>1735</sup> O cálculo cardinal é aquele que expressa uma quantidade absoluta, enquanto o ordinal indica a ordem ou a série em que determinado indivíduo se encontra incluído.

<sup>1736</sup> SEN, A. **A ideia de justiça**. *Op.cit.*, p. 89. Segundo observa Kymlicka, a teoria de Rawls busca proteger de modo especial as “liberdades básicas”. O termo refere-se aos direitos civis e políticos reconhecidos nas democracias liberais – o direito de votar, de concorrer a cargos públicos, de ter

as comparações interpessoais que são realizadas em termos de expectativas ordenadas de bens sociais primários almejadas por um indivíduo.<sup>1737</sup>

Tal princípio estabelece que as desigualdades econômicas e sociais devem ser ordenadas de maneira a serem, simultaneamente, para o maior benefício dos menos favorecidos, bem como vinculadas a posições e cargos abertos a todos em condição de igual oportunidade.<sup>1738</sup>

Visando estabelecer uma hierarquia de condições entre os indivíduos, Rawls busca substituir o enfoque utilitarista, cuja justiça de uma alocação baseia-se nas suas consequências sobre a soma das utilidades individuais, mediante um axioma de ordenação ou do *maximin*.

Assim, maximizar o mínimo se traduz na melhor distribuição para os menos favorecidos. Portanto, a alocação é justa quando é capaz de aumentar o nível de utilidade do indivíduo em pior condição.<sup>1739</sup>

A partir de uma análise da visão prevalente de igualdade de oportunidade, chega-se ao princípio da diferença. Como afirma Rawls, embora

Ninguém mereça sua maior capacidade nem mereça um ponto de partida mais favorável na sociedade [...] não decorre daí que alguém deva eliminar estas distinções. Há outra maneira de lidar com elas. A estrutura básica pode ser ordenada de maneira que estas contingências operem para o bem dos menos afortunados. Portanto, somos levados ao princípio da diferença se desejamos estabelecer o sistema social de tal maneira que ninguém ganhe nem perca com seu lugar arbitrário na distribuição dos bens naturais ou na sua posição inicial na sociedade, sem dar nem receber vantagens compensatórias em troca.

Portanto, em caso de proveito dos que foram menos afortunados na ‘loteria natural’, as desigualdades naturais imerecidas serão consideradas justas. Conforme

---

um devido processo adequado, de livre discurso, de mobilidade etc., embora a noção de que os indivíduos devem ter suas liberdades básicas asseguradas suscite controvérsias. O foco de discussão da teoria de Rawls evidencia Kymlicka, reside na ideia de uma “teoria de parcelas equitativas dos recursos econômicos”. Assim, o princípio da diferença ou a questão de distribuição de recursos suscita, mesmo para aquelas teorias que o aceitam, noções diferentes “sobre que forma tal teoria deve assumir”. KYMLICKA, W. **Filosofia política contemporânea**. *Op.cit.*, p. 70.

<sup>1737</sup> SEN, A. **A ideia de justiça**. *Op.cit.*, p. 90-91.

<sup>1738</sup> Segundo afirma Sen, “a segunda parte do segundo princípio (chamada de “Princípio da diferença”) está relacionada com a equidade distributiva, bem como com a eficiência global, e assume a forma de fazer com que os membros da sociedade em pior situação sejam beneficiados tanto quanto possível”. SEN, A. **A ideia de justiça**. *Ibid.*, p. 90.

<sup>1739</sup> John Rawls enfatiza a consideração da disponibilidade de “bens primários” para fins de comparação, visando evitar o problema moral de alocar recursos a indivíduos cujo nível reduzido de utilidade se deve a padrões extravagantes, casos de indivíduos que desejam consumos supérfluos. RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. *Op.cit.*, p. 165.

Rawls adverte, na medida em que se busca retribuição ao tratar todos igualmente, como pessoas morais, e que não sobrecarregue parte “dos homens, dos benefícios e fardos da cooperação social, segundo a fortuna social ou a sorte na loteria natural, fica claro que o princípio da diferença é a melhor escolha entre as possibilidades”.<sup>1740</sup>

Tendo em vista que as desigualdades naturais e sociais são arbitrárias, estas só devem influenciar a distribuição quando beneficiarem os menos favorecidos.<sup>1741</sup>

Nesse contexto, cabe sublinhar que Rawls preocupa-se com a distinção entre escolhas e circunstâncias, pois sua argumentação acerca da igualdade de oportunidade depende da afirmação de que ela deixa margem para a influência dos talentos naturais imerecidos.<sup>1742</sup>

Segundo afirma o autor, o princípio da diferença é o princípio que se revela mais adequado a lidar com esta situação. As pessoas, ao escolherem o princípio da diferença, na posição original foram racionais, pois adotaram a estratégia “*maximin*”; vale dizer, maximizar o que se conseguiria se terminasse na pior posição.<sup>1743</sup>

Assim, a justificativa prevalecente para a distribuição econômica na sociedade baseia-se na ideia de “igualdade de oportunidade”. As desigualdades de renda e prestígio encontram-se justificadas se, e apenas se, houver igualdade equitativa de oportunidade.<sup>1744</sup>

<sup>1740</sup> *Ibid.*, p. 75. Outra distinção importante nesta questão diz respeito aos dois tipos de bens primários. Os bens primários sociais que se referem aos bens que são diretamente distribuídos pelas instituições sociais, como direitos e liberdade, oportunidades e poderes, renda e riqueza. E os bens primários naturais que são influenciados pelas instituições sociais, mas não são por elas distribuídos diretamente, tais como saúde, imaginação, vigor e os talentos naturais.

<sup>1741</sup> Entretanto, o princípio da diferença se aplica a todas as desigualdades, em vez de aplicar-se somente “às desigualdades que se originam de fatores moralmente arbitrários”. KYMLICKA, W. **Filosofia política contemporânea**. *Op.cit.*, p. 74.

<sup>1742</sup> Will Kymlicka destaca que Rawls procura sustentar os seus princípios de justiça, inicialmente, contrastando sua teoria com o que ele considerava ser a ideologia hegemônica no que se refere à justiça distributiva, a denominada igualdade de oportunidade. Posteriormente, procura defender a superioridade de seus dois princípios a partir da ideia de que estes princípios configuram-se o resultado de um contrato social hipotético. Kymlicka ensina que este argumento é o que mais recebeu críticas, sendo o argumento pelo qual Rawls é mais conhecido. KYMLICKA, W. **Filosofia política contemporânea**. *Op.cit.*, p. 68.

<sup>1743</sup> RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. *Op.cit.*, p. 152.

<sup>1744</sup> KYMLICKA, W. **Filosofia política contemporânea**. *Op.cit.*, p. 70.

#### 4.8 A LEGITIMIDADE DAS AÇÕES AFIRMATIVAS A PARTIR DAS CONCEPÇÕES TRANSCENDENTAIS

No que pertine à possibilidade de se legitimarem as políticas de cotas raciais a partir da teoria institucional transcendental de John Rawls, faz-se necessário tecer algumas problematizações desenvolvidas por Amartya Sen no que se refere a sua teoria da justiça como *equidade*.<sup>1745</sup>

Amartya Sen observa a fragilidade do procedimento da “justiça como equidade”, caso não ocorra o surgimento de um único e determinado conjunto de princípios de justiça que, juntos, identificam as instituições necessárias para a estrutura básica da sociedade.<sup>1746</sup> Destaca-se o seu ceticismo acerca da alegação de John Rawls quanto à escolha unânime de um contrato social na “posição original”.

Conforme argumenta Sen, a abordagem institucionalista transcendental encerra alguns problemas. O primeiro problema consiste na factibilidade do acordo arrazoadado da natureza da “sociedade justa”, a factibilidade de encontrar uma solução transcendental acordada. Esta pressupõe que há basicamente apenas um tipo de argumento imparcial capaz de satisfazer as exigências de justiça das partes.

Ensina Sen que diferentes abordagens teóricas fundadas em variadas convicções, tais como utilitaristas, igualitaristas econômicos ou libertários

---

<sup>1745</sup> Pode-se considerar que, num primeiro momento, há a derivação de seus “princípios de justiça” a partir da ideia de equidade. Esta, por sua vez, identifica as instituições sociais necessárias por razões de justiça para a ordenação básica da sociedade. A abordagem de Rawls busca elaborar detalhadamente a regulamentação e a implementação do que ele vislumbra como as exigências da “justiça como equidade”. Embora a noção de equidade possa ser conformada de diferentes formas, uma exigência, qual seja a exigência de imparcialidade fundada no construto da posição original, revela-se central para sua teoria da justiça. A “justiça como equidade” assim entendida visa identificar os princípios que elencam a escolha unânime das instituições justas, consideradas imprescindíveis à estrutura básica social. Tais princípios de justiça resultantes dessa escolha unânime decorreriam de uma concepção política da justiça como equidade. Vale a pena resgatar a síntese de Sen quanto a *démarche* da ideia de justiça de Rawls. Conforme Sen ensina, “a posição original é uma situação imaginada de igualdade primordial, em que as partes envolvidas não têm conhecimento de suas identidades pessoais, ou de seus respectivos interesses pelo próprio benefício, dentro do grupo como um todo. Seus representantes têm de escolher sob esse véu de ignorância, ou seja, em um estado imaginado de ignorância seletiva (especialmente, ignorância sobre os interesses pessoais característicos e concepções reais de uma vida boa – conhecendo apenas o que Rawls chama de “preferências abrangentes”), e é nesse estado de concebida ignorância que os princípios de justiça são escolhidos por unanimidade. Os princípios de justiça, em uma formulação rawlsiana, determinam as instituições sociais básicas que devem governar a sociedade que estão, podemos imaginar, por ‘criar’. As deliberações nessa imaginada posição original sobre os princípios de justiça exigem a imparcialidade necessária para a equidade”. SEN, A. **A ideia de justiça**. *Op.cit.*, p. 84-85.

<sup>1746</sup> *Ibid.*, p. 88.

pragmáticos “podem opinar que existe uma solução evidente em nossa frente [...]. Contudo, é quase certo que cada um veria uma solução totalmente diferente como a obviamente certa”.<sup>1747</sup>

No tocante às razões de justiça plurais e concorrentes, Sen procura demonstrá-las utilizando um exemplo que envolve a decisão de se entregar uma flauta a apenas uma dentre três crianças – Anne, Bob e Carla – que estão a disputá-la. Todas as três crianças desenvolvem uma linha argumentativa que se ouvida separadamente, por quem tem de decidir pode conduzir a uma possível justificativa para se obter a flauta.

O autor ilustra a situação do seguinte modo: Anne reivindica a flauta porque ela é a única capaz de tocá-la; Bob é o único tão pobre que não possui brinquedo algum; e, por fim, Carla foi a responsável em produzir a flauta.

Assim, do ponto de vista de um igualitarista econômico comprometido com a redução das disparidades entre recursos econômicos disponíveis entre indivíduos diferentes, Bob, por ser a criança mais pobre, certamente seria a criança escolhida. Todavia, Carla por ter sido quem produziu a flauta, tenderia a receber o apoio imediato do libertário.

A partir dessa ilustração, o utilitarista “hedonista” enfrentaria, assevera Sen, a escolha mais difícil, embora ele provavelmente pudesse tender a entregar a flauta à Anne, pois seria a única criança que saberia tocá-la e, portanto, com condições de fruir maior prazer.

O utilitarista também poderia reconhecer que Bob, devido a sua privação, se recebesse a flauta poderia alcançar um ganho adicional e muito maior de “felicidade”. Entretanto, uma reflexão utilitarista mais acurada tenderia a levar em consideração a relevância dos efeitos sobre os incentivos ao trabalho com vistas à geração de “utilidade”, e portanto, Carla faria jus, por “direito”, aos frutos do próprio trabalho, neste caso, obter a flauta que produziu.

O exemplo utilizado por Amartya Sen evidencia que os indivíduos podem divergir quanto às “concepções políticas” de justiça que porventura considerem mais razoáveis. Cada um dos três argumentos acima elencados indica um tipo diferente de razão imparcial sobre como os arranjos sociais devem ser estabelecidos, quais

---

<sup>1747</sup> *Ibid.*, p. 43.

instituições sociais devem ser escolhidas e, por consequência, quais realizações sociais devem ser empreendidas.

Em suma, a divergência versa acerca dos princípios que devem “governar a alocação de recursos em geral”.<sup>1748</sup> O véu da ignorância na posição original revela-se uma restrição informacional, tendo em vista que exclui as informações sobre as identidades sociais dos indivíduos. Pressupõe princípios particulares de justiça a partir de uma posição original hipotética, na qual indivíduos racionais atuam sob o véu de ignorância.

Portanto, uma das limitações dessa teoria refere-se à injustificada convicção de que pode haver apenas uma combinação precisa de princípios que formaria o contrato, pois ela busca a identificação de um arranjo de instituições sociais ideais fundadas nesses princípios. E, conforme ensina Sen, de fato pode não haver um arranjo social identificável que seja perfeitamente justo decorrente de um acordo imparcial.<sup>1749</sup>

A proposta transcendental rawlsiana ainda padeceria de um segundo problema. Conforme assevera Sen, tal problema diz respeito à redundância da busca de uma solução transcendental, posto que limita-se apenas à escolha das instituições e à identificação de arranjos sociais ideais. Não leva em consideração a relevância da pluralidade de princípios concorrentes para a avaliação da justiça, que podem coexistir na sociedade.

Rawls sedimenta sua abordagem na identificação dos princípios particulares de justiça realizada, *a priori*, por indivíduos abstratos numa situação perfeita, com vistas a orientar arranjos ou instituições perfeitas em uma sociedade perfeitamente justa. O foco desse segundo problema diz respeito à ênfase nas instituições e regras perfeitas em detrimento das realizações.

Portanto, Sen observa que de nada valeria ou pouco valeria uma tentativa ideal de ordenação dos arranjos sociais inteiramente justos e perfeitos, como pretende Rawls, pois não oferece uma solução para o problema das comparações entre quaisquer duas alternativas não transcendentais.<sup>1750</sup>

Sen conclui que a abordagem institucionalista transcendental rawlsiana não oferece um supedâneo adequado à “inescapável relevância do comportamento real”

<sup>1748</sup> SEN, A. **A ideia de justiça**. *Ibid.*, p. 45.

<sup>1749</sup> SEN, A. **A ideia de justiça**. *Ibid.*

<sup>1750</sup> *Ibid.*, p. 47.



ou a factibilidade, vez que sua perspectiva de justiça centra-se inteiramente em instituições e arranjos sociais ideais e independentes no tempo, ao invés de centrar-se em instituições concretas e historicamente situadas.

Aduz Sen que a teoria da justiça concebida nesses termos, mesmo que seja reconhecida como uma retórica “bem-intencionada”, transforma as questões prementes da justiça em uma “retórica vazia”.<sup>1751</sup> Sen explica ainda que, quando se trata de uma escolha real que deve ser feita por indivíduos reais, com vistas à ordenação de instituições básicas sociais em uma sociedade existente, tal escolha requer uma estrutura de comparação entre alternativas viáveis.<sup>1752</sup>

Nesse contexto, cabe acrescentar as considerações de Will Kymlicka acerca das insuficiências da teoria da justiça de John Rawls. O autor evidencia que, embora a teoria de Rawls exija a igualdade de oportunidade na distribuição de posições, ela não admite que os indivíduos que “preenchem as posições tenham, com isso, direito a uma parcela maior dos recursos da sociedade”.<sup>1753</sup> Sob o princípio da diferença, os indivíduos apenas fazem jus a uma parcela maior dos recursos “se puderem demonstrar que isso beneficia os que têm parcelas menores”.<sup>1754</sup>

O grande atrativo da ideia de igualdade de oportunidade, segundo aduz Kymlicka, diz respeito à lógica da meritocracia. Logo, o êxito ou não das pessoas depende de suas escolhas e não de circunstâncias sociais, como por exemplo, a raça, o gênero e a classe. O sucesso obtido é antes “ganho por trabalho”, e os “proventos desiguais são justos porque o sucesso é ‘merecido’, vai para aqueles que o ‘merecem’”.<sup>1755</sup>

Não obstante, a ideia fundamental expressa em cada caso é a seguinte: a justificativa para as parcelas desiguais dos bens sociais são o resultado das ações e escolhas do indivíduo. É injusto, entretanto, que “os indivíduos sejam desfavorecidos ou privilegiados por diferenças arbitrárias e imerecidas nas circunstâncias sociais”.<sup>1756</sup>

---

<sup>1751</sup> *Ibid.*, p. 56.

<sup>1752</sup> O autor dá o seguinte exemplo: “se estamos tentando escolher entre um Picasso e um Dalí, de nada adianta invocar um diagnóstico (mesmo que esse diagnóstico transcendental pudesse ser feito) segundo o qual o quadro ideal no mundo é a Mona Lisa. Pode ser interessante ouvir isso, mas não tem nenhuma relevância na escolha entre um Dalí e um Picasso”. *Ibid.*, p. 46.

<sup>1753</sup> KYMLICKA, W. **Filosofia política contemporânea**. *Op.cit.*, p. 70-71.

<sup>1754</sup> *Ibid.*

<sup>1755</sup> *Ibid.*, p. 71.

<sup>1756</sup> *Ibid.*

Assim, a ideia da igualdade de oportunidade revela-se inadequada, na medida em que não reconhece as diversas circunstâncias sociais, ignorando, inclusive, as diferenças dos talentos naturais, ou trata-as como fruto das próprias escolhas dos indivíduos.

Destaca-se que existe uma certa discordância no que diz respeito ao que é necessário para garantir a justa igualdade de oportunidade. Will Kimlycka afirma que, para alguns, a não-discriminação no emprego e na educação são suficientes. De outra feita, para outros, são necessários programas e ações efetivos voltados aos grupos cultural e economicamente desfavorecidos, as denominadas ações afirmativas.<sup>1757</sup>

Nessa perspectiva, Kimlycka argumenta que o princípio da diferença “ainda deixa muito espaço para que o destino das pessoas seja influenciado por fatores arbitrários”. Na medida em que, a pior posição é determinada por Rawls em função dos bens primários sociais, existe uma ausência de exame dos bens primários naturais que os indivíduos possuem.

Assim, dois indivíduos estarão em uma situação igualmente boa se possuírem o mesmo pacote de bens primários sociais, a despeito de um deles poder estar físico e mentalmente incapacitado ou ser destituído de talento.

Do mesmo modo, se um indivíduo possui uma vantagem em bens sociais, ainda que ínfima, sobre os demais estará em uma situação melhor na gradação de Rawls, mesmo que este *plus* não seja suficiente para arcar com os custos extraordinários decorrentes de alguma desvantagem natural, como custos de medicação com uma doença ou equipamento especial no caso de alguma deficiência.<sup>1758</sup>

Will Kymlicka conclui que John Rawls, no princípio da diferença, não faz distinção entre as desigualdades escolhidas e não escolhidas. Embora Rawls diferencie escolhas e circunstâncias, seu princípio da diferença supõe que “ele mitigue o efeito do lugar de uma pessoa na distribuição dos bens naturais”, aduz Kymlicka em uma síntese crítica. Todavia, como exclui os bens primários naturais da escala que determina quem está em pior posição, termina por resultar em nenhuma compensação aos que sofrem desvantagens naturais imerecidas.<sup>1759</sup>

<sup>1757</sup> KYMLICKA, W. **Filosofia política contemporânea**. *Op.cit.*, p.71.

<sup>1758</sup> *Ibid.*, p. 91.

<sup>1759</sup> *Ibid.*, p. 98.

Ademais, o princípio da diferença requer que “algumas pessoas subsidiem os custos das escolhas de outras pessoas”.<sup>1760</sup> Portanto, se as desigualdades de renda resultam de escolhas e não de circunstâncias, o princípio da diferença “antes cria que remove a iniquidade”.<sup>1761</sup>

De todo modo, tanto os bens primários naturais quanto os bens sociais são necessários para se ter uma existência digna. Além disso, o lugar dos indivíduos na distribuição dos bens naturais independe de merecimento. Portanto, é errôneo admitir-se que os indivíduos sejam favorecidos ou prejudicados.

A ideia presente no princípio da diferença assegura que os “bem-dotados não consigam mais bens sociais apenas por causa de seu lugar arbitrário na distribuição dos bens naturais e que os deficientes não sejam privados de bens sociais apenas por causa de seu lugar nessa distribuição”.<sup>1762</sup>

Segundo afirma Kymlicka, tal princípio não é capaz de mitigar os efeitos do “acidente natural e da circunstância social”.<sup>1763</sup> Ademais, o autor acrescenta ainda que tanto as desigualdades naturais e sociais devem ser compensadas. Há razões para reconhecer o papel ‘negativo’ das desigualdades naturais para compensação. Da mesma forma, os indivíduos que enfrentam desvantagens por circunstâncias de classe ou de raça devem ser compensados.

Nessa perspectiva, complementa Ronald Dworkin que o caráter imerecido dos talentos naturais torna a visão prevalente da ideia de igualdade de oportunidade

---

<sup>1760</sup> ‘Kymlicka convida o leitor a imaginar duas pessoas de igual talento natural e que compartilham o mesmo histórico social. Uma deseja jogar tênis o dia todo e, portanto, trabalha em uma fazenda apenas o tempo necessário para ganhar o dinheiro suficiente para comprar terra, fazer uma quadra de tênis e sustentar o estilo de vida que deseja. A outra pessoa quer uma quantidade similar de terra para plantar uma horta e produzir e vender verduras para si e para outros. Ambas começaram com uma distribuição igual de recursos suficientes para que consiga a terra e comece a implementar respectivamente a quadra de tênis e a horta. Logo, se permitir-se que o mercado funcione livremente, o horticultor terá mais recursos do que o jogador de tênis, pois usou sua cota inicial de maneira a gerar um fluxo de renda maior e mais estável por meio de uma quantidade maior de trabalho. Já o jogador de tênis logo esgotará sua cota inicial e o trabalho eventual na fazenda só lhe trará o suficiente para sustentar o jogo de tênis. Segundo a teoria rawlsiana, tal desigualdade somente seria permitida se ela beneficiasse o que está em pior situação, no caso, se beneficiasse o jogador de tênis. *Ibid.*, p. 95-96.

<sup>1761</sup> No particular, Ronald Dworkin ensina que o destino da pessoa deve depender de suas ambições, entendidas como os objetivos e projetos na vida e não de seus dotes naturais e sociais. Um esquema distributivo, em uma linguagem mais técnica, deve ser “insensível à dotação” e “sensível à ambição”. DWORKIN *apud* KYMLICKA, W. *Ibid.*, p. 97.

<sup>1762</sup> RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. *Op.cit.*, p. 102.

<sup>1763</sup> KYMLICKA, W. **Filosofia política contemporânea**. *Op.cit.*, p. 92. O autor argumenta que os ‘bem-dotados’ ainda conseguem o bem natural de sua dotação, bem este do qual o deficiente é imerecidamente privado.

“fraudulenta”.<sup>1764</sup> Isso ocorre na medida em que, no afã de remover as desigualdades imerecidas, apregoa que o sucesso ou a sua falta são alcançados pelo trabalho, esforço ou escolhas dos indivíduos. Porém, no tocante aos naturalmente deficientes, estes não detêm uma igual oportunidade de obtenção dos benefícios sociais, tampouco pode-se atribuir seu insucesso às suas escolhas ou esforços.<sup>1765</sup>

<sup>1764</sup> A teoria distributiva de Dworkin é complexa, pois envolve o uso de leilões, esquemas de seguro, mercados livres e tributação. No tocante ao esquema distributivo “sensível à ambição”, o autor recorre ao expediente imaginativo segundo o qual todos os recursos da sociedade estão à venda em um leilão, do qual todos participam. Todos inicialmente detêm um igual poder de compra para ofertar lances pelos recursos que se ajustam melhor a seu projeto de vida. Se o leilão funcionar, cada indivíduo preferirá o seu próprio pacote de bens ao de qualquer outro indivíduo, tornando efetivo o que Dworkin denomina o “teste da inveja”. O “teste da inveja” expressa uma visão igualitária liberal da justiça, segundo Dworkin acredita, na sua “forma mais defensável”, vez que constitui o pagamento pelo custo das próprias escolhas. Para ele, se o teste for satisfatório permitirá que os indivíduos sejam tratados com igual consideração, pois as desigualdades refletirão suas diversas ambições na vida. DWORKIN, R. **A virtude soberana**. *Op.cit.*, p. 285. Entretanto, com vistas ao êxito do leilão como “teste da inveja”, é necessário supor que ninguém tem qualquer desvantagem em termos de bens naturais ou desigualdades não escolhidas. A resposta a tal desvantagem seria dada através da compensação *ex ante* o leilão aos desfavorecidos por meio de bens sociais suficientes. Portanto, a compensação antes do leilão garantiria que cada indivíduo fosse igualmente capaz de escolher e implementar sua ambição de vida. Do mesmo modo, uma divisão igual de recursos no leilão assegura que estas escolhas sejam tratadas equitativamente. Entretanto, “nenhuma quantidade de dinheiro pode capacitar uma pessoa com desvantagens severas a conduzir uma vida tão boa quanto a de outras pessoas”. A solução, então, é similar à ideia de Rawls de posição inicial por meio da adoção de um “véu de ignorância modificado”. Os indivíduos, desconhecendo seu lugar na distribuição de talentos naturais, tenderão a supor que são igualmente suscetíveis às diversas desvantagens naturais que poderão surgir. Assim, poderão estar dispostos a gastar uma parcela de seu pacote de recursos em um mercado de seguro hipotético que lhes asseguraria um certo nível de cobertura às desvantagens que pudessem vir a sofrer. Dworkin sugere o sistema tributário, especificamente, o imposto de renda, como modo de recolher os prêmios que os indivíduos concordaram hipoteticamente a pagar. Assim como os diversos esquemas de bem-estar social, auxílio médico e desemprego seriam mecanismos de pagamento da cobertura aos desfavorecidos na distribuição dos dotes naturais. Importante destacar que o esquema do seguro consistiria em um meio-termo entre ignorar e igualar circunstâncias. O próprio Dworkin admite que esta é uma “teoria do segundo melhor”, haja vista que rejeita a possibilidade de uma igualização plena de circunstâncias. Dworkin considera que se “tentássemos oferecer a mais alta cobertura possível àqueles que venham a ser desfavorecidos, o resultado seria a escravidão dos talentosos”. DWORKIN, R. **A virtude soberana**. *Op.cit.*, p. 322. Dworkin não afirma que “seu esquema compensa plenamente desigualdades imerecidas, mas apenas que é o melhor que podemos fazer para satisfazer nossas convicções de justiça”. Cf. KYMLICKA, W. **Filosofia política contemporânea**. *Op.cit.*, p. 106.

<sup>1765</sup> Como não há um modo de medir, na realidade, quais são as vantagens e desvantagens relativas dos indivíduos, a solução apresentada por Dworkin, observa Kymlicka, soa um tanto quanto decepcionante: “tributamos os ricos, embora alguns tenham chegado lá por puro esforço, sem nenhuma vantagem natural, e ajudamos os pobres, embora alguns, como o jogador de tênis, estejam lá por escolha, sem nenhuma desvantagem natural”. Ademais, há um segundo problema na aplicação do modelo do “teste da inveja”: existem contingências naturais inteiramente imprevistas e que resultam em custos inesperados. O autor procura exemplificar o mencionado, descrevendo a seguinte situação: “uma praga que pode arruinar a colheita de nosso horticultor por vários anos, deixando-o com pouca renda. Mas ao contrário do jogador de tênis, ele não escolheu um estio de vida improdutivo. Esta foi uma contingência natural inteiramente imprevista e seria errado fazê-lo pagar por todos os custos do estilo de vida que escolheu. Se soubesse que

Assim, o princípio da diferença constitui uma reação excessiva e também uma reação insuficiente para o problema das desigualdades imerecidas. É insuficiente, pois não fornece compensação pelas desvantagens naturais, e é excessiva na medida em que exclui desigualdades que refletem antes escolhas diferentes que circunstâncias desiguais.<sup>1766</sup>

---

seria tão custoso, ele teria escolhido um plano de vida diferente (o contrário do jogador de tênis, que tinha consciência dos custos de seu estilo de vida). É preciso lidar de modo justo com estes tipos de custos inesperados. Contudo, se tentarmos compensá-los por meio de um esquema de seguro similar ao dos talentos naturais, o resultado terá todas as deficiências deste outro esquema de seguro. DWORKIN, R. **A virtude soberana**. *Op.cit.*, p. 327-328. Assim, tendo em vista a distância entre o ideal e a realidade, é inevitável que alguns indivíduos sejam imerecidamente penalizados pelas suas circunstâncias desafortunadas, enquanto outros são imerecidamente subsidiados pelos custos de suas escolhas. Cf. KYMLICKA, W. **Filosofia política contemporânea**. *Op.cit.*, p. 108. Queremos que o destino das pessoas seja determinado pelas escolhas que elas fazem a partir de um ponto de partida justo e equitativo. Contudo, a ideia de um ponto de partida igual inclui não apenas uma compensação inatingível pela dotação desigual, mas também pelo conhecimento inatingível de eventos futuros. O primeiro é necessário para igualar as circunstâncias, o segundo é necessário para conhecer os custos das nossas escolhas e, portanto, sermos considerados responsáveis por elas. O esquema de seguro é uma segunda melhor resposta para estes problemas, e o esquema de tributação é uma segunda melhor resposta para o problema da aplicação do esquema de seguro. Por conseguinte, dois problemas emergem e conduzem a direções opostas quando se procura tornar a distribuição “sensível às ambições” dos indivíduos e “insensível à dotação”. Ambos objetivos configuram-se como “desvios do ideal e desvios igualmente importantes, de modo que uma proposta que se concentre em um e exclua o outro não pode ser aceita”. Contudo, deve-se buscar empregar os dois critérios, mesmo “que com isso nenhum seja plenamente satisfeito”. A proposta de Dworkin para uma distribuição justa resume-se na identificação de quais aspectos da posição econômica de um indivíduo originam-se de suas escolhas e quais emanam de vantagens e desvantagens que não foram objeto de escolha. DWORKIN, R. *Op.cit.*, p. 208. Kimlicka, apoiado nas considerações de Mapel, Carens, Varian e Roemer, afirma que os cálculos hipotéticos que a teoria de Dworkin requer são tão complexos e sua implementação institucional é tão difícil que suas vantagens teóricas não podem ser traduzidas na prática. KIMLYCKA, W. *Op.cit.*, p. 109. Ademais, acrescenta que os igualitaristas devem escolher se a igualdade que procuram é a igualdade de recursos ou de bem-estar. Segundo ensina Dworkin, o conceito de bem-estar foi inventado, ou pelo menos adotado, pelos economistas precisamente para definir o que é essencial na vida, e não o que é apenas instrumental. Visava, de fato, proporcionar um meio de atribuir o devido valor aos recursos, “os recursos são valiosos contanto que produzam bem-estar”. DWORKIN, R. **A virtude soberana**. *Op.cit.*, p. 6-7. “Surge, portanto, a questão se o ideal de igualdade do bem-estar pode ser aceito, em parte, como um ideal que tem um lugar, mas não o único lugar, na teoria geral da igualdade”. p. 8. Portanto, a visão liberal igualitária procura demonstrar a partir de uma sociedade idealmente justa alguns objetivos de cunho mais reformista que propriamente revolucionário. Ambas as teorias da justiça desenvolvidas por John Rawls e Ronald Dworkin sustentam-se sob a premissa de que o respeito à liberdade dos indivíduos tem precedência e constitui limite à busca de uma distribuição justa de recursos materiais.

<sup>1766</sup> KYMLICKA, W. **Filosofia política contemporânea**. *Op.cit.*, p. 109. Para o autor, o princípio da diferença de John Rawls não diferencia as desigualdades escolhidas das não escolhidas. Embora Rawls enfatize que somos responsáveis pelos custos de nossas escolhas, sua teoria da justiça preocupa-se mais com as desigualdades que afetam as oportunidades de vida das pessoas, e menos com as desigualdades decorrentes das escolhas de vida dos indivíduos. Portanto, um resultado possível do princípio da diferença “é fazer as pessoas pagarem pelas escolhas dos outros, se por acaso aqueles com a menor renda estiverem nessa situação por escolha. Rawls quer que o princípio da diferença mitigue os efeitos injustos da desvantagem natural e social, mas tal princípio também mitiga os efeitos legítimos da escolha e do esforço pessoais”. p. 98. A teoria liberal igualitária de Rawls adverte Kimlycka, busca concretizar alguns

Nesse contexto, Amartya Sen propõe uma adaptação ao axioma do *maximin* na hipótese de dois indivíduos ocuparem a mesma posição na hierarquia de utilidades individuais, o denominado axioma do *leximin*. Assim, havendo dois indivíduos ocupando a pior posição na hierarquia das utilidades individuais, os “dois últimos” podem ser classificados pelo nível de utilidade do indivíduo subsequente, um “penúltimo”. Ocorrendo empate, comparando-os aos “antepenúltimos” e assim por diante, até o desempate.<sup>1767</sup>

Sen sublinha a relevância das necessidades diferenciais no *léxico* de utilidades consideradas em decisões alocativas, complementando a visão rawlsiana das condições diferenciadas. Porém, a ênfase de Rawls sobre os bens primários mostra-se insuficiente, pois desconsidera, por exemplo, problemas como a deficiência física que pode afetar a justiça distributiva<sup>1768</sup>.

Aduz Sen que as abordagens transcendentais de justiça, tal como se encontra em Rawls, e na tradição contratualista são insuficientes, pois pouco informam acerca das escolhas concretas a serem feitas no que tange aos resultados justos. Além disso, essas abordagens são desnecessárias porque, frequentemente, o juízo sobre o justo é feito pelos indivíduos comparativamente, ao invés de apelar para padrões ideais de justiça.

A partir precipuamente das considerações desenvolvidas por Amartya Sen, cabe indagar se as abordagens transcendentais de justiça constituiriam uma base suficiente e adequada a legitimar as políticas de cotas raciais.

Supunha-se que, dada uma situação original, resultado de um contrato social, indivíduos racionais agindo sob o “véu da ignorância” escolheriam, de modo imparcial e unânime, um único e determinado conjunto de princípios de justiça, dos quais se derivariam instituições e arranjos que operariam a estrutura básica social.

O primeiro princípio consistiria na consagração das liberdades básicas, seguido de um segundo princípio, que estabeleceria a igualdade de oportunidades.

---

objetivos básicos, enquanto um esquema distributivo. São eles, o respeito à igualdade moral dos indivíduos, a compensação das circunstâncias desiguais e a responsabilização dos indivíduos por suas escolhas.

<sup>1767</sup> RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. *Op.cit.*, p. 166-167.

<sup>1768</sup> Mesmo diante da distribuição igualitária dos bens primários, podem não possibilitar a melhora na situação de indivíduos fisicamente deficientes. SEN, A. **A ideia de justiça**. *Op.cit.*, p. 96. No mesmo sentido, Will Kymlicka assevera que as desigualdades de talentos naturais são ignoradas pela teoria rawlsiana, “ninguém merece nascer deficiente ou com um QI de 140, não mais do que merece nascer pertencendo a certa classe, sexo ou raça”. KYMLICKA, W. **Filosofia política contemporânea**. *Op.cit.*, p. 71.

Destes seria deduzido um princípio de equidade, voltado à distribuição dos recursos sociais, que levasse em consideração, conjuntamente, eficiência, igualdade e vantagem individual.

Supunha-se ainda que, nessa sociedade, é possível evidenciar-se claramente a existência de dois grupos, um grupo se apresenta claramente mais afortunado e em melhor condição natural e social – para fins deste exemplo, a parcela social “branca” brasileira – em detrimento de outro, claramente desafortunado e em desvantagem, os afrodescendentes.

Mencionado critério de “justiça como equidade”, baseando-se na premissa segundo a qual os indivíduos são distintos entre si, estabelece que, diante do reconhecimento destas distinções, faz-se necessária uma “compensação” às tais distinções consideradas como “imerecidas”, por meio de um tratamento diferencial que vise eliminar ou reduzir estas desigualdades.

Considerando esta perspectiva, o primeiro desafio que se apresentaria à abordagem institucional transcendental seria a obtenção de unanimidade entre as partes quanto ao único e determinado conjunto de princípios que originariam as instituições e aos arranjos que operariam na estrutura básica social.

O segundo problema consistiria em se tratar tais instituições como manifestações da justiça em si, não se questionando acerca de seu caráter promocional de justiça. Sen já alertou acerca dos problemas da factibilidade e redundância dessas teorias. Assim, há uma enorme distância entre o pensamento transcendental e os juízos comparativos de injustiça social.

Assim, é de se rememorar que as políticas afirmativas consistem em medidas ou instrumentos especiais de instauração de seletividade, com vistas a compensar ou corrigir uma situação de vulnerabilidade de origem discriminatória ou de desigualdade socioeconômica, cultural ou de outra natureza.

Mencionadas políticas preferenciais têm como objetivo geral a promoção de igualdade e o combate à vulnerabilidade de uma determinada parcela social que visa tutelar, tal como os afrodescendentes. Essas políticas afirmativas são instituídas a partir dos diferentes critérios, de “raça” apenas ou da combinação deste com o critério econômico.

Toda a estruturação das teorias transcendentais não se presta de forma suficiente a resolver o problema da redução da injustiça do mundo. Como se dará a

transposição de algo que fora pensado em termos ideais para operar em situações concretas, vividas por indivíduos reais, inseridos em sociedades concretas?

Quanto está a se tratar de um instituto como as cotas, dificilmente se obtém um consenso unânime quanto à legitimidade de sua implementação no mundo real. Para evidenciar tal afirmação, basta se valer de um simples exercício consistente na indagação a um não-cotista, que, a despeito de ter alcançado uma pontuação maior que o cotista em determinado certame, não conseguiu se classificar na concorrência geral, devido à adoção pela universidade das cotas. Qual seria a sua real opinião acerca da justiça da política?<sup>1769</sup>

O segundo ponto a ser discutido refere-se ao requisito da temporariedade das políticas preferenciais. Estas, para serem consideradas legítimas, devem ser temporárias, ou seja, são admitidas apenas enquanto exista uma razão a legitimá-las. Tal requisito evidencia que as políticas afirmativas não se tratariam de instituições perfeitas, haja vista tal pressuposto, além da necessidade de sua avaliação periódica.

Terceiro ponto possível de ser aventado refere-se ao princípio da diferença quanto à “compensação” das desvantagens imerecidas por meio da igualdade de oportunidade. Desse ponto de vista, as políticas de cotas raciais poderiam, então, ser compreendidas como uma “compensação” aos negros por sua desvantagem social imerecida.

Entretanto, alguns autores, ao empreenderem uma análise da ideia de igualdade de oportunidade de John Rawls, sustentam sua vinculação com ideia de meritocracia.<sup>1770</sup> A igualdade de oportunidade apenas se justificaria em um âmbito igualitário cujas avaliações dos indivíduos partiriam de suas realizações.<sup>1771</sup>

Assim, em contexto no qual operam grandes desigualdades, a igualdade de oportunidades as reforçariam ainda mais, vez que tendem a desconsiderar quais

<sup>1769</sup> Isto pode ser aferido diante da constatação de que a sociedade manifesta maior aprovação às políticas de cotas sociais e maior rejeição às cotas que consideram apenas o critério racial.

<sup>1770</sup> KYMLICKA, W. **Filosofia política contemporânea**. *Op.cit.*, p. 71. SEN, A. **A ideia de justiça**. *Op.cit.*, p. 96. ROSANVALLON, P. **La sociedad de los iguales**. 2.ed. Tradução: PONS, Maria. Barcelona: RBA Libros, 2013, p. 294-295.

<sup>1771</sup> Nesse sentido, Pierre Rosanvallon assevera que “*la idea de igualdad de oportunidades es inseparable del éthos de meritocracia en que el individualismo democrático há estado inmerso desde el origen. [...] cuando se la concibe en su acepción más amplia y más consensuada – el hecho de situar a todos los individuos en la misma línea de salida en la carrera de la vida –, sigue dependiendo de la percepción que se tiene de la naturaleza de los obstáculos que se oponen a su realización como condiciones positivas que hay que aplicar para instaurarla*”. ROSANVALLON, P. **La sociedad de los iguales**. *Ibid.*



critérios foram utilizados para a definição da igualização, considerando apenas o resultado da ação. Portanto, a igualdade seria um pressuposto necessário à legitimidade do mérito.<sup>1772</sup>

A partir destas premissas, seria válido pressupor que a igualdade de oportunidades estaria sendo realizada se os brancos e os negros pudessem disputar um concurso vestibular, cujas vagas estariam abertas em iguais condições a ambos os grupos. Por conseguinte, a política de cotas, ao invés de realizar a igualdade de oportunidades, estaria violando-a.<sup>1773</sup>

Pierre Rosanvallon evidencia que a igualdade é tanto uma questão de justiça individual quanto de vida social, é uma noção tanto econômica quanto política. Para o autor, o problema de algumas teorias da igualdade de oportunidade é que elas contemplam as questões das desigualdades por meio de um único critério de justiça. Assim, as desigualdades possuem também uma dimensão propriamente social.<sup>1774</sup>

Não basta garantir as iguais condições de competição entre os indivíduos apenas em termos estritamente meritocráticos. A igualdade de oportunidade é pensada quase sempre em termos de condições do ponto de partida. No entanto, alguns indivíduos, devido ao seu pertencimento étnico, por exemplo, enfrentam

---

<sup>1772</sup> Pierre Rosanvallon ensina que a *igualdade de oportunidades* adquiriu, ao longo do tempo, ao menos cinco diferentes definições. Durante o período revolucionário francês no século XVIII, ela foi entendida como a igualdade legal de oportunidades por meio da supressão dos privilégios de nascimento e das diversas barreiras jurídicas ou corporativas à mobilidade social. Levava em consideração as virtudes e os talentos em detrimento das desigualdades socioculturais (basicamente a origem familiar) que determinavam as posições sociais dos indivíduos. Posteriormente, a noção de igualdade de oportunidade se amplia, visando neutralizar as distorções sociais, passando a ser entendida como *igualdade social de oportunidade*. Tal intento pode ocorrer de duas maneiras, a partir do projeto republicano de *igualdade institucional de oportunidades*, no qual o objetivo era estabelecer uma estrutura livre das diferenças socioculturais existentes e criar regras capazes de classificar objetivamente os indivíduos, segundo um critério único de suas aptidões pessoais. Ademais, o intento de neutralização das diferenças também pode se dar mediante ações compensadoras que permitam aos indivíduos ou aos grupos superarem as desvantagens iniciais; neste caso, trata-se de uma *igualdade corretora de oportunidades*, de tipo instrumental. Todavia, na vida social existem discriminações, de fato, que não guardam nenhuma dimensão institucional, mas que fazem com que membros de determinados grupos tenham reduzidas as oportunidades de alcançarem determinadas posições. Portanto, há a necessidade de o Estado formular meios capazes de tratar tais fatos sociais gerais, tais como as disparidades de salários entre homens e mulheres, as desvantagens vinculadas à origem étnica na contratação e no acesso à educação superior, por meio de um projeto de *igualdade estadística de oportunidades*. ROSANVALLON, P. **La sociedad de los iguales**. *Ibid.*, p. 296-297.

<sup>1773</sup> Rosanvallon afirma que o regime meritocrático constituiu um avanço em relação ao regime de aristocracia de nascimento, entretanto, é preciso destacar que contribui à ascensão de uma nova aristocracia, a de talentos, calcada numa rígida hierarquia de competências. ROSANVALLON, P. **La sociedad de los iguales**. *Ibid.*, p. 307.

<sup>1774</sup> *Ibid.*, p. 312-313.

discriminações sociais, os denominados “tetos de vidro”, que reduzem ou impedem de alcançá-los determinadas posições ao longo da vida social.<sup>1775</sup>

Por conseguinte, a igualização das oportunidades por meio das políticas de cotas raciais deve ser compreendida como uma “compensação” aos negros por sua desvantagem social imerecida, assim como instrumento de combate às discriminações socioculturais imerecidas que impedem ou obstam os afrodescendentes de alcançarem posições socialmente valiosas.

De um ponto de vista da igualdade corretora de oportunidade, as cotas relativizariam a igualação competitiva meritocrática entre brancos e negros, combatendo o equivalente moderno do privilégio,<sup>1776</sup> corrigindo as discriminações numa dimensão institucional.

Entretanto, é preciso atentar-se para as discriminações que se revelam como fatos sociais, como as vinculadas à origem étnica enfrentadas pelos negros no decorrer de suas relações sociais. Tendo em vista que todos os seres humanos são iguais em dignidade e valor, os afrodescendentes fazem jus às mesmas condições de vida dos brancos.

Portanto, as políticas afirmativas também devem ser encaradas sob o ponto de vista de uma dimensão da igualdade de oportunidade ampliada. Assim, tais políticas devem ser concebidas como dispositivos de constituição do sujeito, cuja finalidade é possibilitar que os afrodescendentes transcendam as heranças de origem e as situações que delimitam seu horizonte, e os encerram em uma condição de privação de desenvolvimento.

Um quarto ponto a ser considerado é o caráter de reciprocidade presente no princípio da diferença. Visando demonstrar que o princípio da diferença se traduz em um princípio de benefício mútuo, John Rawls procura exemplificar tal ideia convidando o leitor a supor que há apenas dois grupos sociais, um deles grandemente afortunado, em detrimento de outro, desafortunado.<sup>1777</sup>

<sup>1775</sup> Este parece ser o caso dos afrodescendentes no Brasil. *Ibid.*, p. 296.

<sup>1776</sup> A igualdade se daria como corretora de oportunidades.

<sup>1777</sup> Seguindo a ordenação de “princípios de justiça” definida pela prioridade do primeiro princípio e pela igualdade equitativa de oportunidades, a sociedade poderia maximizar as expectativas de qualquer um dos grupos, mas não de ambos, tendo em vista que se poderia maximizar apenas um objetivo de cada vez. A sociedade pode preferir maximizar uma média ponderada das duas expectativas, ao invés de beneficiar os inicialmente mais afortunados. Contudo, segundo Rawls, ao atribuir-se algum peso aos mais favorecidos estar-se-ia atribuindo um valor intrínseco aos ganhos obtidos pelos mais favorecidos, por meio de contingências naturais e sociais. Assim, os mais afortunados estariam, por assim dizer, sendo duplamente beneficiados.

Na justiça como equidade, afirma Rawls, a sociedade “é interpretada como um empreendimento cooperativo para a vantagem de todos”.<sup>1778</sup> É preciso não olvidar que, para esta concepção de justiça, a justiça alocativa obedece uma estrutura social básica que é satisfeita por um esquema de justiça procedimental pura. Deve haver um padrão independente para decidir qual resultado é justo e um procedimento capaz de conduzir a ele.<sup>1779</sup>

No particular, Pierre Rosanvallon destaca que o critério de equidade trata-se de uma norma ético-lógica que combina o princípio da diferença ao princípio da “eficiência”. O princípio da “eficiência” considera uma distribuição de recursos eficiente se não existe qualquer outro modo de distribuição capaz de melhorar a situação de um indivíduo, sem piorar a situação de outro.

Rosanvallon aduz que tal critério central da teoria econômica liberal, baseado na condição de unanimidade, diz respeito ao critério de eficiência do ótimo de Pareto. Tal unanimidade, complementa Rosanvallon, é puramente estática e numérica, e, portanto, socialmente absurda.<sup>1780</sup>

Nesse contexto, o tratamento diferenciado é justo quando beneficia o indivíduo em pior situação. Na análise aqui desenvolvida, o indivíduo em situação desfavorável seria o afrodescendente. Devido às exigências de ordenação estabelecidas pelos princípios de justiça, de priorizar as liberdades básicas e a igualdade de oportunidades, a sociedade poderia maximizar somente as expectativas de apenas um dos grupos, mas não de ambos, tendo que vista a necessidade de maximizar somente um objetivo de cada vez.

A maximização das expectativas dos que estão na posição menos favorecida – afrodescendentes – obedece às limitações exigidas pelos princípios das liberdades básicas e pela igualdade de oportunidades. Ademais, não se pode maximizar as expectativas por meio de uma média ponderada de ambos os grupos, sob pena de se beneficiar duplamente os já favorecidos, no caso os membros pertencentes à parcela “branca”.

Assim, a solução será beneficiar os menos favorecidos, os afrodescendentes, desde que se demonstre que tal benefício conduzirá a uma melhor situação social. Nesse contexto, para que as cotas possam ser legitimadas a partir da segunda parte

<sup>1778</sup> RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. *Op.cit.*, p. 90.

<sup>1779</sup> *Ibid.*, p. 91.

<sup>1780</sup> ROSANVALLON, P. **La crise de l'Etat-providence**. Paris: Éditions Du Seuil, 1992, p. 93-94.

do segundo princípio de Rawls, haveria a necessidade de se demonstrar que estas são capazes de beneficiar a todos, vale dizer, cotistas e não-cotistas. Para que pudesse haver uma distribuição mais favorável ao cotista, esta necessariamente deveria conduzir a uma melhora de situação dos não-cotistas.

A primeira dificuldade se daria quanto à mensuração do grau de desvantagem dos indivíduos com vistas à distribuição dos benefícios, ainda que se contorne essa primeira dificuldade, alegando-se que os indicadores sociais conseguiriam satisfatoriamente demonstrar a maior “desvantagem” dos negros.

No entanto, a teoria da equidade de Rawls também enfrenta dificuldades atinentes à mensuração do grau de “desvantagem” dos indivíduos com vistas à distribuição dos benefícios.<sup>1781</sup> Rawls busca problematizar em que medida podem ser considerados meritórios os talentos naturais e as posições socialmente desfavoráveis.<sup>1782</sup>

O autor sustenta que não parece correto entender que indivíduos com maiores dotes naturais ou aqueles considerados mais bem-dotados se beneficiem do esquema cooperativo social, se a partir de seu lugar arbitrário na distribuição de dotes naturais não contribuam para as vantagens dos menos favorecidos.<sup>1783</sup>

O esquema transcendental de Rawls consiste numa igualdade de princípios, cujos talentos particulares que certos indivíduos possuem são considerados bens coletivos que devem beneficiar a todos. Sua visão de justiça ainda permanece imersa em uma visão do social como uma ordem coletiva, na qual os indivíduos não são mais que seus componentes. Portanto, como uma abordagem da justiça apenas restauradora.

Tal abordagem da justiça pode orientar políticas reformadoras pontuais, mas não serve para desenhar uma adequada filosofia social, vez que a igualdade de oportunidades se converte apenas em igualdade econômica. No entanto, faz-se

<sup>1781</sup> Como decidir, por exemplo, entre uma criança pobre e um senil pobre?

<sup>1782</sup> Segundo o autor, “não merecemos nosso lugar na distribuição de dotes inatos, assim como não merecemos nosso lugar inicial de partida na sociedade”. RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. *Op.cit.*, p. 111.

<sup>1783</sup> Assim, segundo John Rawls, a noção de mérito não se aplicaria em tais situações. RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. *Op.cit.*, p. 112. Para o autor, as desigualdades imerecidas exigem reparação, devendo ser, de alguma forma, compensadas. Por conseguinte, a ideia do princípio da diferença é propiciar um tratamento igualitário, por meio da promoção da igualdade de oportunidades. Com isso, a sociedade estaria reparando o “desvio das contingências na direção da igualdade”. O autor afirma que, na aplicação desse princípio, “maiores recursos devem ser gastos com a educação dos menos inteligentes, e não o contrário, pelo menos durante um certo tempo da vida, digamos, os primeiros anos de escola”. p. 107.

necessária uma igualdade de oportunidade ampliada capaz de garantir também emancipação e autonomia.

Embora as abordagens transcendentais possuam certa importância, a ênfase nas realizações de fato transcendem o mero quadro organizacional e “incluem as vidas que as pessoas conseguem – ou não – viver”.<sup>1784</sup> A perspectiva das realizações sociais inclui as capacidades reais que os indivíduos possam ter e acabam por ser bastante centrais na análise da justiça no mundo.<sup>1785</sup>

Desse modo, Amartya Sen considera que o tratamento da desigualdade na avaliação econômico-social apresenta-se deveras dilemático, sendo difícil defender desigualdades substanciais por meio de modelos de “equidade”. O autor aduz que modelos de justiça envolvendo a “posição original” ou o “observador imparcial” podem, em muitas circunstâncias, “acarretar perda para a maioria – às vezes, até mesmo para todos.”<sup>1786</sup>

Por conseguinte, da resposta à questão de ordem mais central da discussão do pensamento político igualitário, qual seja, “a igualdade em quê?” dependerá a “especificação dos objetivos para os quais as instituições e as políticas igualitárias – existentes ou propostas – devem ser orientadas”<sup>1787</sup>, embora o argumento a favor da

---

<sup>1784</sup> SEN, A. A ideia de justiça. *Op.cit.*, p. 48. Conforme visto anteriormente, John Rawls utiliza como pressuposto de sua modelização teórica uma situação contrafática de igualdade. A finalidade do “véu da ignorância” que cobre as partes na posição original é justamente a de assegurar uma noção de justiça igualitária. O ponto de partida do argumento rawlsiano é que o “véu da ignorância” garante uma situação de igualdade já na situação inicial, e não apenas de imparcialidade. Por conseguinte, enquanto Rawls parte de uma situação de igualdade, visando alcançar a própria igualdade, Sen parte da desigualdade e nela permanece, tendo em vista que o seu instrumental teórico busca precipuamente analisar a desigualdade. Nesse contexto, é importante consignar que não há, de fato, uma proposição de uma teoria justiça alternativa à de Rawls por parte de Amartya Sen, pois seu “enfoque da capacidade” é, em vários aspectos, tributário das “estruturas normativa e ideológica da teoria de Rawls”. Segundo afirma Álvaro de Vita, a teoria de Sen representa um avanço genuíno em relação à teoria de Rawls, embora sua noção de “igualdade de capacidades” constitua apenas uma concepção de justiça distributiva em sentido estrito, e não uma forma abrangente de arbitrar as exigências e o peso relativo de valores políticos centrais. Ademais, uma teoria da justiça é, em essência, “uma proposta de equilíbrio entre exigências de valores políticos como a liberdade, a igualdade, a fraternidade e a eficiência, que são conflitantes mesmo dentro da tradição política na qual esses valores têm uma saliência maior”. VITA, A. **O liberalismo igualitário: sociedade democrática e justiça internacional**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008, p. 92.

<sup>1785</sup> Esta análise da justiça proposta por Sen trata-se especificamente acerca de sua ideia de justiça capacitária. SEN, A. **A ideia de justiça**. *Op. cit.*

<sup>1786</sup> *Ibid.*, p. 115.

<sup>1787</sup> Amartya Sen, assim como Rawls, busca identificar um espaço de avaliação normativa intermediário entre uma visão plenamente objetiva de bem-estar e outra inteiramente subjetiva. A primeira concepção, denominada objetiva ou “perfeccionista”, não tem como lidar com o pluralismo moral. Em sociedades modernas, sobretudo nas liberal-democráticas, há um problema na comparação dos quinhões distributivos baseada nas “concepções incomensuráveis sobre o que torna a vida humana digna de ser vivida”. VITA, A. **O liberalismo igualitário**. *Op.cit.*, p. 93. O autor ensina que a base informacional do libertarismo para caracterizar a justiça consiste

total prioridade da liberdade formal possa ser questionado, como de fato o será, por Amartya Sen. O autor observa que essa formulação pode ser considerada moderada se comparada às teorias libertaristas modernas, notadamente, a teoria de justiça de Robert Nozick.

Segundo Sen, a abordagem nozickiana de justiça considera que amplas classes de direitos – variando de liberdades formais a direitos de propriedade – têm precedência política quase total sobre a promoção de objetivos sociais. Portanto, a questão não se resume à importância comparativa dos direitos, mas a sua prioridade absoluta.<sup>1788</sup>

Por outro lado, as formulações menos exigentes da “prioridade da liberdade formal”, como as de John Rawls, têm o mérito de conceder precedência apenas a alguns direitos, os direitos políticos e civis básicos, não obstante tais direitos não possam ser de modo algum “comprometidos pela força das necessidades econômicas”.<sup>1789</sup>

Um das discordâncias de Sen no tocante à teoria da justiça de Rawls refere-se à noção de precedência absoluta da liberdade formal, em detrimento da satisfação das necessidades econômicas. A problemática, segundo ele, refere-se ao “grau no qual ter mais liberdade formal ou direitos aumenta a vantagem pessoal do indivíduo, vantagem que é apenas uma parte do que está envolvido”.<sup>1790</sup>

Assim, a questão crucial consiste em saber se a liberdade formal de um indivíduo deve ser considerada possuidora do mesmo tipo de relevância e não de relevância maior que a de outros tipos de vantagens pessoais, tais como as rendas ou as utilidades.<sup>1791</sup> Portanto, há uma assimetria em relação a outras fontes de

inteiramente em liberdades formais. Sen concentra-se especificamente na abordagem de John Rawls e em sua prioridade na liberdade formal. Não há somente um modo de vida ou de atividade na qual os modos de excelência intelectual e moral distinto do indivíduo podem se desenvolver. “Alguns acreditam que a distribuição social de direitos, deveres, oportunidades e recursos deveria obedecer às exigências de um ideal de cidadão ativo e de democracia participativa. Outros, no entanto, podem considerar que a vida do cidadão ultra participativo é alienante e talvez prefiram contar com autoridades eleitas e responsabilizáveis que os liberem para empregar seus quinhões de recursos sociais escassos para promover as formas de excelência artística, científica ou religiosa que consideram ter uma valor intrínseco”. p. 93.

<sup>1788</sup> Sen evidencia que “esses direitos assumem a forma de ‘restrições colaterais’, que não podem absolutamente ser violadas. Os procedimentos que são arquitetados para garantir os direitos, que têm de ser aceitos independentemente das consequências que deles possam advir, não estão no mesmo plano (reza o argumento) que as coisas que podemos julgar desejáveis (utilidade, bem-estar, igualdade de resultados ou oportunidades etc.)”. SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. *Op.cit.*, p. 83.

<sup>1789</sup> Sen não desconsidera a importância do reconhecimento da liberdade formal. *Ibid.*, p. 83.

<sup>1790</sup> *Ibid.*, p. 84.

<sup>1791</sup> *Ibid.*

vantagem individual valorizadas, na medida em que contribuem para as vantagens pessoais.<sup>1792</sup>

Pode-se afirmar que a crítica de Sen às teorias transcendentais vincula-se à relevância de se adotar uma teoria da justiça não puramente contratualista, baseada num racionalismo contrafactual, mas que permita a discussão de uma pluralidade de princípios de justiça por meio do exercício do raciocínio público.

A proposta alternativa de justiça de Amartya Sen considera a pluralidade de princípios rivais, cada um com diferentes *status*, submetidos a um exame crítico por meio de um consenso sobreposto. O raciocínio público e a escolha social, para Sen, resultam de um exercício comparativo e reflexivo de indivíduos comprometidos e das várias identidades sociais estabelecidas pelos diferentes indivíduos ao longo de suas vidas.

Sen reconhece a importância dos procedimentos de escolha social participatórios. Contudo, destaca a relevância de se ponderar a “capacidade” dos indivíduos de tomar parte nesse exercício de raciocínio público.

A imprescindibilidade e a relevância de se compreender a justiça a partir das realizações estão intimamente vinculadas ao argumento de que a justiça não pode ser “indiferente às vidas que as pessoas podem viver de fato”.<sup>1793</sup>

Para Amartya Sen, existem razões adicionais para conceder importância às capacidades básicas, tais como ler, escrever, estar suficientemente informado e possuir chances reais de participação social. Além disso, o autor destaca a “liberdade” que o indivíduo deve ter de exercitar a “condição de agente” e de participar no processo de escolha social.

Não se pode olvidar a vida humana, as experiências e as efetivas realizações em detrimento de uma ideia de justiça que enfatiza somente as regras e instituições perfeitas. Como visto, mencionada teoria da justiça enfrenta dificuldades principalmente no tocante à factibilidade, vale dizer, a inexistência de instituições factíveis capazes de reduzir a injustiça do mundo.

Por conseguinte, após discorrer-se acerca da insuficiência das teorias de justiça ideais ou transcendentais em detrimento da ideia de justiça focada em

---

<sup>1792</sup> Afirma o autor que “o contraste ocorre, antes, com o grau no qual ter mais liberdade formal ou direitos aumenta a vantagem pessoal do indivíduo, vantagem que é apenas uma parte do que está envolvido”. *Ibid.*, p. 84.

<sup>1793</sup> SEN, A. **A ideia de justiça**. *Op.cit.*, p. 48.

realizações, passar-se-á análise da política de cotas a partir da teoria da justiça desenvolvida por Amartya Sen.

## 4.9 POLÍTICA DE COTAS RACIAIS NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO E O DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE

### 4.9.1 A ABORDAGEM DA JUSTIÇA CAPACITARIA DE AMARTYA SEN E A POLÍTICA DE COTAS RACIAIS

O ponto de partida da justiça capacitária de Amartya Sen baseia-se num procedimento por ele denominado de “fundamentação plural”.<sup>1794</sup> Tal procedimento enfatiza o “forte senso de injustiça” que perpassa as diferentes linhas de fundamento a respeito da justiça.

Assim, é possível chegar-se a um diagnóstico de injustiça com base em fundamentos diferentes, sem, contudo, concordar-se que um fundamento específico constitua a razão predominante para a avaliação da injustiça.<sup>1795</sup>

Amartya Sen faz uso de uma distinção clássica da literatura indiana sobre ética, com vistas a melhor esclarecer o contraste entre uma abordagem da justiça focada em arranjos e uma abordagem focada em realizações. O autor ensina que, no sânscrito clássico, ambos os termos, *niti* e *nyaya*, significam justiça.

O significado comum da expressão *niti* refere-se à adequação de um arranjo institucional e a correção de um comportamento. A expressão *nyaya* encerra um conceito abrangente e inclusivo de justiça realizada.

Nesse sentido, *nyaya* ou justiça realizada diz respeito não apenas às instituições, regras e organizações existentes, mas abrange também a avaliação dos papéis das instituições, das regras e das organizações, assim como o julgamento das próprias sociedades.

Sen busca sustentar sua ênfase sobre a ideia de justiça no sentido de *nyaya*, como uma tentativa de evitar aquilo que os antigos teóricos do direito indiano mencionavam como *matsyanyaya*, ou “a justiça do mundo dos peixes”, segundo a qual um peixe maior pode livremente devorar um peixe menor.<sup>1796</sup>

<sup>1794</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>1795</sup> SEN, A. **A ideia de justiça.** *Ibid.*, p. 33.

<sup>1796</sup> *Ibid.*, p. 51.



Assim, em vez de se concentrar no que são considerados arranjos sociais ou uma sociedade perfeitamente justos, a ideia de justiça focada em realizações evidencia a necessidade de se compreender a relevância da prevenção das injustiças graves manifestas no mundo. O diagnóstico de uma injustiça intolerável não requer, necessariamente, um consenso sobre o que seria uma sociedade perfeitamente justa.<sup>1797</sup>

A abordagem da justiça como *nyaya*, centrada na redução da injustiça do mundo, não ignora, conforme Sen afirma, a importância dos processos sociais, incluindo os esforços, as condutas, o exercício de direitos e as responsabilidades individuais.<sup>1798</sup>

Portanto, a ideia de um consenso sobreposto, acompanhada da noção de imprescindibilidade de desenvolvimento de instituições aplicadas à resolução de problemas concretos, revela-se mais suficiente a reduzir a injustiça.

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que é comum existir discordância entre os brancos e os negros quanto à justiça ou legitimidade das políticas de cotas raciais. Ambos os grupos, no mais das vezes, procuram desenvolver seus argumentos favoráveis ou contrários à implementação das cotas raciais no ensino superior a partir de padrões distintos de justiça.

Aqueles que são favoráveis às políticas de cotas afirmam que estas constituem mecanismos que visam promover diversas finalidades, tais como o acesso ao ensino superior, a concretização de maior igualdade de oportunidades e de resultados, a provocação de alterações culturais, pedagógicas e psicológicas na sociedade<sup>1799</sup>.

Ademais, visa ainda, coibir a discriminação presente, eliminar os efeitos persistentes de discriminações passadas, favorecer a diversidade, aumentar a representatividade de grupos desfavorecidos e fomentar a criação das personalidades emblemáticas, dentre outras.<sup>1800</sup>

<sup>1797</sup> O autor menciona o exemplo dos que, nos séculos XVIII e XIX, lutaram a favor da abolição da escravidão, e não estavam buscando com isso tornar o mundo perfeitamente justo, mas baseavam-se no fato de que uma sociedade escravocrata era totalmente injusta.

<sup>1798</sup> Sen afirma que “os filósofos que enfatizam o papel do dever e de outras características da chamada abordagem deontológica podem desconfiar, acima de tudo, do fato de que a distinção entre os arranjos e as realizações poderia assemelhar-se exatamente à antiga oposição entre as abordagens deontológica e consequencialista da justiça. *Ibid.*, p. 52.

<sup>1799</sup> SISS, A. **Afro-Brasileiros, Cotas e Ação Afirmativa**: razões históricas. *Op.cit.*, p. 110.

<sup>1800</sup> GOMES, J. B. O debate constitucional sobre as ações afirmativas. In: SANTOS, R. E.; LOBATO, F. (Orgs.). **Ações Afirmativas**: políticas públicas contra as desigualdades raciais. *Op.cit.*, p. 30-32. Ainda, SISS. *Op.cit.*, p. 134; MENEZES, P. L. de. **A Ação Afirmativa (Affirmative Action)**

Já os detratores à legitimidade das políticas de cotas costumam afirmar – como pode-se verificar nas hipóteses geralmente apresentadas pela doutrina pátria e estrangeira – as objeções quanto à vulneração da igualdade e do mérito, vulneração quanto à universalidade das prestações, risco à coesão social e criação de uma sociedade dual, irresponsabilidade intergeracional, estigmatização quanto à indefinição do sistema racial brasileiro<sup>1801</sup>, e, mais recentemente, “ineficiência”.

Pode-se afirmar que todas as objeções enumeradas, uma das mais problemáticas concentra-se no argumento comumente aventado pelos detratores, segundo o qual todas as outras objeções parecem estar subsumidas, vale dizer, o problema da desigualdade racial brasileira se resumiria tão somente à questão da pobreza.

Tendo em vista que a grande maioria da parcela pobre brasileira é composta por afrodescendentes, ao empreenderem-se políticas públicas universais de distribuição de renda ou apenas as cotas sociais, necessariamente se estaria alcançando os negros e, com isso, resolvendo o problema racial brasileiro. Além disso, estaria se solucionando um problema social maior, atinente à distribuição de renda no país, ao incluir ainda os indivíduos brancos pobres.

Ademais, este também é o argumento utilizado por aqueles que, a despeito de serem partidários das políticas de cotas, consideram legítimas tão somente as políticas de cotas sociais, desconsiderando a legitimidade do critério racial à adoção da medida afirmativa.

Assim, a questão do dilema racial brasileiro requer somente uma resposta uníssona dos opositores a tais políticas, ou daqueles que entendem como legítimas apenas as cotas sociais, vale dizer, distribuição de renda. Por conseguinte, o problema do afrodescendente, sendo um problema precipuamente vinculado à renda, bastam-se criar políticas públicas universalistas ou especiais que induzam à distribuição de renda suficientemente “eficiente”.

Nessa perspectiva, as ações afirmativas na modalidade de cotas sociais constituiriam uma espécie de mecanismo apto para tanto. Ao se pautarem no critério

---

**no Direito Norte-Americano.** *Op.cit.*, p. 29; e MUNANGA, K; GOMES, N. L. **O negro no Brasil de hoje.** *Op.cit.*, p. 184.

<sup>1801</sup> Entende-se aqui, que a discriminação racial e o preconceito são produtos sociais originados por fatores históricos, sociológicos, políticos, econômicos e psicológicos. Portanto, pouco importa os genes, se os afrodescendentes continuam sendo discriminados socialmente, em termos financeiros, políticos e culturais, os comportamentos sociais são herdados e reproduzidos socialmente.

de renda, tais políticas resolveriam melhor a questão do dilema racial brasileiro, inclusive, dispondo de menor resistência por parte da sociedade.

Paralelamente à solução reducionista proposta pelos detratores das cotas raciais, começa-se a notar, no âmbito das pesquisas sobre a temática em diferentes contextos mundiais, a ênfase na necessidade de se demonstrar que tais institutos são também “eficientes”.

Aos poucos, o argumento de justiça transforma-se em argumento de “eficiência” e se revela como único critério legítimo de avaliação de justiça da política pública implementada. Do ponto de vista da ênfase na distribuição, pode-se concluir que, de duas, uma, ou se está partindo de um critério equivocado de análise das políticas preferenciais ou se está mal-intencionado.

Neste ponto, resgata-se a concepção de justiça alternativa de Amartya Sen, e a ênfase na ideia do que o indivíduo pode ou não fazer, pode ou não realizar depende não somente de suas rendas, mas também da variedade das características físicas e sociais que afetam suas vidas e os tornam o que são.

Tal perspectiva capacitária, centrada no conceito de “capacidade”, distingue-se das abordagens tradicionais de avaliação individual e social, comumente assentes nas variáveis “bens primários”, “recursos” ou “renda real”,<sup>1802</sup> e se revela adequada e suficiente a embasar a legitimidade das políticas de cotas raciais.

Segundo evidencia Sen, tais variáveis tradicionais consistem somente em “instrumentos” para a realização do bem-estar e “meios” para a liberdade. No entanto, a “capacidade” representa a liberdade para buscar “funcionamentos”, assim como influencia diretamente o nível do próprio bem-estar.<sup>1803</sup>

Portanto, o problema das análises focadas no nível de utilidade efetivamente alcançado tendem a não privilegiar a “liberdade” de se obter bem-estar. A “capacidade” refere-se à liberdade efetiva que um indivíduo tem de optar entre diferentes combinações possíveis de “funcionamentos” valiosos.

Amartya Sen ensina que a medida suficiente de vantagem ou do benefício individual pode ser estimado em duas dimensões distintas: a dimensão da

---

<sup>1802</sup> Respectivamente as abordagens de John Rawls, de Dworkin, e de grande parte das análises de caráter econômico.

<sup>1803</sup> *Functionings* ou “funcionamentos” constituem os ingredientes do bem-estar; os elementos componentes do bem-estar e do estado de um indivíduo. Por conseguinte, os “funcionamentos” que um indivíduo consegue ter acesso ou realizar em sua vida definem a extensão de bem-estar efetivamente obtido.

“agência”<sup>1804</sup> e a dimensão da “utilidade”. A primeira dimensão diz respeito à “liberdade” para fazer acontecer as realizações que o agente valoriza e busca produzir.

Assim, tal dimensão consiste nos objetivos que são valiosos a partir das convicções e dos valores do próprio agente.<sup>1805</sup> Amartya Sen exemplifica a dimensão da “agência”, descrevendo a situação de alguém que se empenha em construir um templo suntuoso para a divindade na qual acredita.<sup>1806</sup>

Por outro lado, a “liberdade de realização efetiva de bem-estar” refere-se à liberdade para realizar as coisas que são constitutivas do seu bem-estar. Mencionada forma de liberdade reflete o “conjunto capacitário de uma pessoa”, eis que tem a ver com o conjunto total de suas “capacidades”.

Este modo de liberdade, assim como a própria “realização do bem-estar”, pode mover-se em direção antagônica à liberdade de “condição de agente”. Segundo Sen, enquanto uma expande, a outra pode decrescer e vice-versa. Consequentemente, “liberdade e realização de bem-estar” estão suscetíveis a esse movimento em direções opostas.

Este conflito pode ocorrer a despeito da concepção da “liberdade” que se encontra em análise. Assim, a oposição entre “liberdade e bem-estar” pode levar ao acréscimo ou decréscimo de “liberdade”, independentemente do fato de se interpretar a “liberdade” como “liberdade de condição de agente” ou “liberdade de bem-estar”.

Amartya Sen evidencia a existência de pelo menos três razões para valorizar a “liberdade de alcançar bem-estar” em contraposição ao “bem-estar ou aos funcionamentos realizados”. Primeiramente, a “capacidade” vista como medida elementar da vantagem individual permite que o autor não endosse uma concepção do bem-estar humano transcendental ou perfeccionista.

Como visto em item anterior, no qual se discutiram os problemas das abordagens institucionais transcendentais, restou evidenciado que a abordagem capacitária não procura valorizar um único e específico modo de vida, capaz de

---

<sup>1804</sup> Ou dimensão de bem-estar.

<sup>1805</sup> Detêm o mesmo sentido atribuído por Rawls às concepções do bem ou os “planos de vida” que as pessoas definem para si próprios.

<sup>1806</sup> Amartya Sen considera que, por mais valioso que seja na ótica do agente a realização deste objetivo, este não deve ser apoiado por uma ação pública. Diferentemente, por exemplo, da situação de retirar um indivíduo da situação de miséria absoluta, este sim, um objetivo apropriado de ação pública.

melhor promover as potencialidades humanas, mas sim a capacidade de escolher entre “tipos distintos de vida que as pessoas têm razões para valorizar”.

Em segundo lugar, a tônica na capacidade de efetivar distintas combinações de “funcionamentos” distancia a abordagem de Sen de concepções “utilitaristas”, na medida em que, numa sociedade comprometida com a igual capacidade de “funcionamentos” de bem-estar que cada indivíduo efetivamente alcança, necessariamente haverá uma dependência dos valores, preferências e escolhas de cada um.

Conforme Sen complementa, ao se conferir um peso moral à responsabilização individual, a medida da vantagem individual passa a ser avaliada não só pelo nível de bem-estar alcançado, mas também pelas “oportunidades que uma pessoa tem de alcançar bem-estar”.<sup>1807</sup>

Por fim, a “liberdade de escolha entre tipos diversos de vida” tem um valor intrínseco que não é captado apenas quando os “funcionamentos efetivados” são levados em consideração. Segundo assevera Sen, “a ‘boa vida’ é em parte uma vida de escolha genuína, e não aquela em que a pessoa é forçada a viver determinada vida – por mais rica que possa ser em outros aspectos”.<sup>1808</sup>

Assim, mesmo quando o nível de bem-estar efetivamente realizado entre dois indivíduos é exatamente o mesmo, pois ambos realizaram ou tiveram acesso a uma idêntica combinação de “funcionamentos”, pode-se considerar maior a vantagem do indivíduo que pôde escolher essa combinação entre outras possíveis, diferentemente do indivíduo que não teve outra opção senão aceitá-la.<sup>1809</sup>

<sup>1807</sup> O autor se vale de alguns exemplos, visando demonstrar que, não obstante o nível de bem-estar realizado possa variar muito, não haverá variação na “liberdade de realizar bem-estar”. Um indivíduo que desenvolve gostos dispendiosos pode se sentir infeliz com os “funcionamentos” entre os quais pode escolher, ainda que seu quinhão distributivo – estimado pela métrica da capacidade – não seja inferior ao de outro, cujos gostos podem ser mais fáceis de satisfazer. Ou então, a situação na qual, embora um indivíduo disponha de um quinhão de recursos sociais que lhe permita “ter uma nutrição adequada”, ele opta por realizar jejuns prolongados por conta de sua crença religiosa. SEN, A, **Desenvolvimento como liberdade**. *Op.cit.*, p. 148-150.

<sup>1808</sup> *Ibid.*, p. 70.

<sup>1809</sup> No entanto, observa Sen que a multiplicação de escolhas e decisões pode impedir que o agente possa optar por certos modos de vida. SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. *Op.cit.*, p. 59-66. Nesse contexto, importante consignar a afirmação de Sen no tocante à dificuldade de análise das “capacidades”, dada a precariedade empírica em detrimento de observar “funcionamentos” realizados. O autor aduz que existem informações quantificadas pelo menos no que se refere aos funcionamentos básicos, tais como índices de desnutrição, de escolarização, de acesso a serviços básicos de saúde, dentre outros. Por vezes, será “preciso se contentar em relacionar o bem-estar a *functionings* efetivadas. p. 52. Os “funcionamentos” são entendidos tanto como atividades (ser capaz de ler e escrever, por exemplo) quanto certos modos de existência que só podem ser proporcionados ao indivíduo pela ação de outros. O autor procura igualar a “capacidade de funcionar”.

Sen acredita que a “capacidade” propicia uma interpretação adequada à noção de “liberdade efetiva”, entendendo-a como aquilo que um indivíduo é efetivamente capaz de realizar com os próprios direitos, oportunidades e recursos. O autor reconhece ainda que a perspectiva da “capacidade”, por mais central que seja para uma teoria da justiça, precisa ser complementada com as “exigências da liberdade”.<sup>1810</sup>

Desse modo, a ampliação da “liberdade efetiva do agente”, por meio das “capacidades e dos funcionamentos”, ocorre por meio daquilo que os indivíduos podem fazer com os bens e recursos, bem como mediante os estados desejáveis proporcionados por essas titularidades.<sup>1811</sup>

Nessa perspectiva, a “capacidade” do afrodescendente constitui a sua liberdade de realizar seu bem-estar. Assim, deve-se levar em conta a “capacidade igual de funcionar” de diversas maneiras. O que realmente é relevante não são as “titularidades” de bens e recursos, *de per si*, que eventualmente podem ser alcançados com as cotas, mais sim os estados e atividades valiosos – os funcionamentos– aos quais esses bens e recursos podem possibilitar aos afrodescendentes, por meio do acesso ao ensino superior via políticas de cotas.

Faz-se necessário compreender a legitimidade da política de cotas no ensino superior como mecanismos que conduzem à “liberdade efetiva”. Para tanto, a legitimidade desses instrumentos afirmativos deve levar em consideração tanto a dimensão da “utilidade” quanto a dimensão da “condição de agente”. Tal argumento será melhor desenvolvido no próximo item conclusivo.

#### 4.9.2 A LEGITIMIDADE E O PAPEL DA POLÍTICA DE COTAS NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: UTILIDADE OU “CONDIÇÃO DE AGENTE”?

É preciso distinguir a noção das cotas raciais como instrumentos à obtenção de “utilidade” e como instrumentos promotores da “condição de agente” aos afrodescendentes. As políticas de cotas raciais constituem-se instrumentos seletivos de incremento de “capacidade” dos afrodescendentes, que visam promover a

---

<sup>1810</sup> *Ibid.*, p. 87.

<sup>1811</sup> Não demandando, inclusive, para isso, qualquer atividade por parte do beneficiário dessa ação. O autor utiliza o exemplo da política pública de eliminação do mosquito transmissor do parasita causador da malária, que gera a seus beneficiários um estado desejável, ou seja, o de “estar livre da malária”.

“condição de agente” dos seus beneficiários, na medida em que lhes propiciam o acesso ao ensino superior público altamente seletivo e elitizado, e tornam-lhes capazes de, efetivamente, realizarem os próprios recursos, direitos e oportunidades.

As políticas de cotas raciais voltam-se a dirimir os abismos de desigualdade que caracterizam a participação dos afrodescendentes em vários setores da sociedade, como o acesso à educação superior, por meio da correção artificial da assimetria nas oportunidades.

A mencionada melhora na simetria, por sua vez, poderá resultar em benefícios diretos e indiretos aos imediatamente favorecidos, assim como para os mediamente favorecidos, haja vista o aumento da representatividade do grupo dos afrodescendentes na “elite” intelectual universitária.

A diferenciação estabelecida com as cotas raciais visa adaptar o direito e o agir estatal, fazendo-os corresponder adequadamente às situações fáticas, ou seja, adaptando-os à realidade dos afrodescendentes.

Tais políticas afirmativas conduzem a um reconhecimento mais amplo da “variedade de maneiras sob as quais as vidas podem ser enriquecidas e empobrecidas”, vez que concentra-se mais na “liberdade” e não apenas nos meios para realizá-la. Portanto, as políticas de cotas raciais, nesse sentido, constituem um “reflexo da liberdade substantiva”.

É imprescindível distinguir a liberdade em si, isto é, a própria liberdade dos recursos e meios que auxiliam o seu alcance, da realização resultado da liberdade. Assim, há a liberdade, a liberdade para realizar e a realização propiciada por tal liberdade.

Nesse sentido, é preciso ainda considerar que, ao acessar renda por meio de políticas universais de distribuição de renda, é possível que se esteja propiciando ao afrodescendente o acesso ao ensino superior. Entretanto, é necessário ir-se mais além em tal raciocínio, indagando-se acerca do acesso a que tipo de ensino se está possibilitando aos afrodescendentes: em critério pautado apenas na distribuição de renda, o acesso ao ensino público ou o acesso ao ensino privado?

Desse modo, ao se privilegiar apenas o critério renda como legítimo à adoção das políticas de cotas, estar-se-á separando uma pequena parte de um recurso social aos “pobres” e continuar-se-á a reservar os lugares das instituições de ensino prestigiosas e altamente seletivas aos filhos da elite. Ao passo que, se o

afrodescendente desejar acessar o ensino superior, ele poderá “pagar” por tal acesso na iniciativa privada.

Nesse sentido, a educação não deve ser vista apenas de um ponto de vista utilitarista, como um insumo para o mercado de trabalho. Em outras palavras, não se deve considerar a educação valiosa apenas instrumentalmente. De modo que, em última análise, o ensino superior somente se justifique na medida em que representa um elemento necessário ao bom funcionamento do mercado de trabalho.

Ao propugnar-se o fundamento das cotas raciais a partir da demonstração da “utilidade” ou “eficiência” alcançada pelo afrodescendente ou por esta parcela social, estar-se-ia considerando apenas as realizações e oportunidades de um ponto de vista de sua “vantagem” econômica, desconsiderando outros objetivos e valores, vale dizer, outros funcionamentos porventura desejados pelos afrodescendentes que podem extrapolar ou nada ter a ver com ganho de “utilidade” ou “maximização racional de riqueza”.

Para se analisar a legitimidade da política de cotas raciais, é preciso ainda problematizar o tipo de “pobreza” que acomete a maioria dos afrodescendentes brasileiros.

É sabido que, a partir da década de 1970, embora a economia brasileira tenha passado por alguns períodos de crescimento, os elevados índices de desigualdade social e racial historicamente existentes na relação entre brancos e afrodescendentes não se mostraram dirimidos, tampouco equilibrados ou reduzidos, como se pode notar através da análise dos dados quantitativos apresentados no Capítulo 1.

Todas as mazelas experimentadas pelos ex-escravos e seus descendentes, aliadas a outros fatores desfavoráveis, tais como atraso e dependência econômica do país, concentração de renda, latifúndios e inúmeras vicissitudes, contribuíram para o agravamento da situação de exclusão e vulnerabilidade dos afrodescendentes na contemporaneidade.

Além disso, a situação de vulnerabilidade dessa parcela mostrou-se agravada, vez que o Brasil, como se pôde discutir no Capítulo 1, ostentou e ainda ostenta uma estrutura racista, tendo em vista que, desde o contexto pós-abolição, o ambiente ideológico brasileiro mostrou-se avesso ao diagnóstico de desigualdade racial presente em nosso país.



Haja vista tal quadro, apenas em um contexto mais recente, de início dos anos 1990, começam a ser adotados em diversos setores da sociedade brasileira programas afirmativos voltados à correção dessas vulnerabilidades, bem como visando garantir uma representação equitativa de brancos e afrodescendentes nas diversas categorias sociais.

Independentemente, se a inclusão buscada pela medida destina-se ao acesso a um cargo público ou uma vaga a uma universidade, necessariamente se fazem presentes no debate social alguns questionamentos, quais sejam, a inclusão dos afrodescendentes deve ser fundada no pressuposto da desigualdade social ou da desigualdade racial? A “pobreza” e a desigualdade racial entre brancos e afrodescendentes no Brasil se explicam apenas pela dimensão econômica?<sup>1812</sup>

De acordo com Amartya Sen, a pobreza pode ser entendida mais como uma “deficiência de capacidade” do que como uma falta de satisfação das necessidades básicas de mercadorias. Uma vez compreendida a pobreza como “deficiência de capacidade”, a função das mercadorias enquanto variável analítica componente do “espaço de avaliação” deve ser substituída pela variável “espaço dos funcionamentos”.

Compreendendo a pobreza como algo que se refere à deficiência de capacidade, essa passa a ser diagnosticada não pelo nível baixo de renda, mas pela sua inadequação para gerar capacidades. Assim, conforme Sen acredita, a análise de medição da pobreza mais adequada deve basear-se na “capacidade de realizar funcionamentos”, sem prejuízo de se realizar também a distribuição de renda entre os pobres.<sup>1813</sup>

Da mesma forma, explica o autor, a adequação de certos níveis particulares de renda deve ser avaliado de acordo com a capacidade. Destarte, trata-se mais de

---

<sup>1812</sup> Pesquisas revelam que os índices sociais afeitos aos brancos pobres, no caso, educação são melhores que dos afrodescendentes. Assim, os brancos pobres encontram-se em vantagem no acesso às oportunidades educacionais. Segundo pesquisa empreendida pelo IPEA, no ano de 2001, constatou-se que, a despeito do aumento do nível de escolaridade do brasileiro de 1929 à atualidade, a diferença de anos de estudo dos afrodescendentes em relação aos brancos permanece inalterada. Os afrodescendentes necessitariam de 32 anos, caso os brancos ficassem “parados”, para atingir o nível educacional dos brancos. HENRIQUES, R. **Desigualdade racial no Brasil**: evolução das condições de vida na década de 90. *Op.cit.*

<sup>1813</sup> O autor cria um novo parâmetro estatístico, por ele denominado “D”, buscando diferenciá-lo das demais medidas de desigualdade atinentes à distribuição da pobreza, com vistas a conceber e avaliar a extensão da desigualdade entre os pobres.

investigar se uma certa renda pode ou não ser convertida em capacidade e a amplitude com que isso pode ser feito, não obstante a quantidade de renda.<sup>1814</sup>

Por conseguinte, o nível baixo de renda constitui apenas um dentre vários outros fatores que influenciam a questão da pobreza em países ricos. Quando enfatiza-se a perspectiva da “capacidade”, nota-se novamente que a quantidade de renda não interfere diretamente na possibilidade de sua conversão em capacidade. Portanto, renda somente não basta, o que é imprescindível é poder convertê-la em capacidade.<sup>1815</sup>

Em suma, conforme afirma Sen, a pobreza não se traduz apenas em rendas baixas, mas em “capacidades básicas insuficientes”. Ao se compreender a caracterização da “liberdade” em função da ideia de capacidade, pode-se concluir que, tratando-se a pobreza de uma deficiência de “capacidade”, ela não se configura meramente num problema de falta de igualdade, mas também de falta de liberdade.

A “pobreza” dos afrodescendentes brasileiros constitui um problema de deficiência das “capacidades e funcionamentos”, que impedem a liberdade efetiva de realização de bem-estar ou liberdade de condição de agente. Assim, de um ponto de vista histórico-sociológico, resta-se analisar o quanto os afrodescendentes podem ser considerados “livres” para escolher que tipo ou modo de vida gostariam de levar.

Primeiramente, os negros enfrentaram um contexto escravocrata de total privação de liberdade e de capacidade civil. Ulteriormente à abolição, os ex-escravos e seus descendentes experimentaram o alijamento do acesso aos meios de produção e de subsistência mais básicos, concomitantemente, foram e são afetados no passado e no presente por comportamentos conscientes ou inconscientes discriminatórios e racistas, bem como a grande maioria dos afrodescendentes enfrentam uma situação econômica em regra adversa.

Portanto, a ausência de acesso aos meios suficientes de subsistência e produção constituiu um óbice à autonomia dos escravos libertos, ao passo que a

---

<sup>1814</sup> Com efeito, o autor acredita que a distinção entre as variáveis “capacidade” e “renda” e os respectivos papéis por ela operados revela-se crucial à compreensão da persistência da fome e da pobreza em países ricos. A quantidade de renda por si só não consegue explicar de modo consistente o fato real da pobreza e da fome ainda persistirem em vários países ricos contemporâneos.

<sup>1815</sup> O autor ensina que, em alguns países ricos, tais como os Estados Unidos, por mais que a renda média da população seja alta, o custo de vida normalmente também é alto. Desta feita, a renda pode não implicar diretamente capacidade, pois o processo de conversão de uma em outra pode ser complicado, uma vez que independente em absoluto somente da quantidade de renda.

mentalidade discriminatória vigente no contexto pós-libertação impediu o acesso aos bens, recursos e oportunidades de outra maneira.

Ambas as vulnerabilidades, como visto, se retroalimentam e se influenciam mutuamente, agravando ainda mais a situação de exclusão social e racial dos afrodescendentes. Dessa maneira, os afrodescendentes são acometidos pela “vulnerabilidade de cor” e pela “vulnerabilidade de classe ou de origem”.

Assim, não basta distribuir somente a igualdade de oportunidade de disputar uma vaga em uma universidade ou igualdade de oportunidade para acessar o ensino superior quando, de fato, não existe “liberdade”. A renda, por si só, não interfere na garantia de conversão em “capacidade ou em amplitude de liberdade”.

A ênfase na distribuição de renda pode, porventura, propiciar ao afrodescendente o acesso a um ensino superior, mas não necessariamente lhe permitirá o acesso a uma vaga em uma universidade altamente seletiva e elitizada.

Tal situação pode ser hipotetizada do seguinte modo: suponha-se que o governo brasileiro entenda que a solução para a desigualdade de acesso ao ensino superior pelos afrodescendentes estaria no “mercado”, vale dizer, no ensino superior privado. Assim, ao invés de instituir cotas raciais nas universidades públicas por considerar as mesmas ilegítimas, decide financiar o acesso à educação dos afrodescendentes mediante bolsas ou outros programas destinados à inserção dessa parcela no ensino privado. Desse modo, o problema do acesso à educação estaria resolvido, por meio de mecanismos de promoção de igualdade, de distribuição de renda.

Entretanto, cabe indagar se, a partir de tal contexto, não se estaria diante de novo modelo de “segregação” imposto aos afrodescendentes, pautado na velha conhecida ideologia da “democracia racial”. Todos agora – independentemente de ser brancos ou negros – podem acessar o ensino superior. Isso induz à solução falaciosa de que o foco na dimensão econômica é a única resposta correta ao dilema racial brasileiro.

O acesso ao ensino superior privado pode não significar uma garantia de conversão de “capacidade” ou em amplitude de “liberdade”, na medida em que a vaga assegurada pela cota numa universidade pública, considerada um “centro de excelência”, lhe permitiria, com sua simples presença, a ocupação de um “recurso” considerado socialmente valioso.

Por conseguinte, o objetivo da política de cotas com viés racial não se resume apenas a “igualar os pobres e os ricos”. Aspira-se, com a medida, a redução da injustiça histórica e social experimentada pelos afrodescendentes ao longo do tempo no Brasil. Além disso, a política de cotas raciais constituem mecanismos que incrementam o que Sen denomina de *capabilites*. Ao se incrementar tais “capacidades”, se está a incrementar a liberdade e a igualdade dos afrodescendentes brasileiros.

Faz-se necessária uma discussão mais detalhada do conceito de “liberdade” na teoria de Sen, especialmente a ênfase empregada pelo autor sobre a “liberdade” vista como principal fim e meio do desenvolvimento individual e social, e a relação desse conceito com a legitimidade das políticas de cotas raciais adotadas no ensino superior brasileiro.

#### 4.9.3 AS POLÍTICAS DE COTAS RACIAIS NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO A PARTIR DO DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE

Amartya Sen busca, em sua teoria da justiça capacitária, a superação do paradoxo entre o aumento de renda e a irredutibilidade das privações, destituições e opressões existentes na sociedade por meio do reconhecimento do papel das diferentes formas de “liberdade” no combate a estas privações, destituições e opressões extraordinárias existentes no mundo.

A perspectiva da “liberdade” de Sen tem o condão de aclarar a intrigante relação entre rendas e realizações, entre mercadorias e capacidades, entre a riqueza econômica e a possibilidade de viver do modo como se deseja.

A partir de suas considerações, pode-se indagar qual o papel dos distintos modos de “liberdade” no que tange ao combate das privações, destituições e opressões enfrentadas pelos afrodescendentes no contexto brasileiro.

Como visto anteriormente, a “condição de agente” dos afrodescendentes encontra-se restrita e limitada pelas oportunidades políticas, sociais e econômicas de que dispõem. Dessa maneira, existe uma interdependência entre a “condição de agente” e as disposições sociais.

Nesse sentido, as políticas de cotas raciais podem ser entendidas como disposições sociais, na medida em que incrementam a “condição de agente” do

afrodescendente, ao ampliarem as oportunidades não somente econômicas, mas também as oportunidades sociais e políticas dessa parcela.

Tais mecanismos revelam-se legítimos, pois permitem simultaneamente que se reconheça e se potencialize o grau e nível de alcance da liberdade individual, tendo em vista que a liberdade individual deve ser complementada com a eficácia de liberdades específicas na promoção de liberdades de outros tipos.<sup>1816</sup>

Pode-se afirmar que as políticas de cotas, ao propiciarem o acesso ao ensino superior, podem reforçar os direitos políticos da parcela afrodescendente, permitindo uma maior consciência crítica e uma melhor compreensão dos problemas que afetam a parcela. Podem até influenciar, direta ou indiretamente, as possibilidades de aumento na ocupação de posições politicamente relevantes, eletivas ou não.

As “liberdades” econômicas e político-sociais se reforçam mutuamente, em vez de se excluírem umas às outras como às vezes se tende a pensar. Destarte, oportunidades sociais de educação, asseguradas pelas cotas raciais, complementam oportunidades individuais de participação econômica e política e também favorecem as iniciativas dos próprios afrodescendentes para vencerem as privações econômicas, sociais, políticas ou culturais.

Por conseguinte, a expansão da “liberdade” dos afrodescendentes no Brasil revela-se o fator primordial e o principal meio à obtenção do desenvolvimento individual e social. Tal desenvolvimento necessariamente demanda a eliminação de privações de “liberdade” que limitam as escolhas e as oportunidades dos afrodescendentes de exercer a sua “condição de agente”.<sup>1817</sup> A eliminação de privações de liberdades substanciais é constitutiva do desenvolvimento desse grupo social.

É preciso se desenvolver uma investigação integrada das dimensões econômicas, sociopolíticas e culturais, com vistas a se evidenciarem os efeitos

---

<sup>1816</sup> Nesse sentido, Amartya Sen considera que [...] há fortes indícios de que as liberdades econômicas e políticas se reforçam mutuamente, em vez de serem contrárias umas às outras (como às vezes se pensa). Analogicamente, oportunidades sociais de educação e assistência médica, que podem requerer a ação pública, complementam oportunidades individuais de participação econômica e política e também favorecem nossas iniciativas para vencer privações. SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. *Ibid.*, p. 10.

<sup>1817</sup> SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. *Ibid.*

econômicos e dos valores sociais prevalecentes no contexto brasileiro sobre as liberdades que os afrodescendentes prezam ou efetivamente desfrutam.<sup>1818</sup>

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que a expansão e a garantia das “liberdades” substantivas dos afrodescendentes, por meio da política de cotas raciais, contribuem de modo considerável para que, efetivamente, possam se tornar agentes ativos de transformação e não meros beneficiários passivos de políticas públicas.<sup>1819</sup>

A inter-relação entre liberdade individual e realização de desenvolvimento social ultrapassa o aspecto constitutivo do desenvolvimento. Por mais relevante que ela seja, o que os afrodescendentes conseguem realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras, por meio da criação, incentivo e aperfeiçoamento de políticas inclusivas, a exemplo das ações afirmativas.<sup>1820</sup>

Torna-se imprescindível analisar o encadeamento empírico dos tipos distintos de “liberdade”, entendida como sendo as liberdades políticas; as facilidades econômicas; as oportunidades sociais; as garantias de transparência e a segurança protetora,<sup>1821</sup> que poderão ser alcançadas pelos afrodescendentes. Tais “liberdades” podem reforçar-se umas às outras.

Assim, as liberdades políticas, entendidas como liberdade de expressão e eleições livres, auxiliam na promoção da segurança econômica<sup>1822</sup>. As oportunidades sociais consistentes em educação, por exemplo, facilitam a participação econômica. As facilidades econômicas na forma de oportunidades de participação no mercado e na produção podem gerar renda pessoal e recursos públicos destinados ao custeio social.<sup>1823</sup>

<sup>1818</sup> O autor ensina que “o exercício da liberdade é mediado por valores que, porém, por sua vez, são influenciados por discussões públicas e interações sociais, que são, elas próprias, influenciadas pelas liberdades de participação”. Ademais, as normas também influenciam em características sociais, tais como a igualdade entre os sexos, o tratamento do meio ambiente, dentre outras. *Ibid.*, p. 23-24.

<sup>1819</sup> Assim, a “livre condição de agente não só é, em si, uma parte ‘constitutiva’ do desenvolvimento, mas também contribui para fortalecer outros tipos de condições de agente livres”. *Ibid.*, p. 19.

<sup>1820</sup> Nesse sentido, *Ibid.*

<sup>1821</sup> Amartya Sen evidencia a notável relação empírica que vincula as liberdades diferentes umas às outras. Para ele, as liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, são também os principais meios.

<sup>1822</sup> O autor sustenta que a liberdade política e as liberdades civis são importantes por si mesmas, não sendo, portanto, necessário justificá-las indiretamente, com base em seus efeitos sobre a economia. SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. *Ibid.*, p. 30-31.

<sup>1823</sup> *Ibid.*, p. 25-26.

Sen destaca, ainda, a necessidade de análise desses tipos distintos de liberdade e sua inter-relação, bem como o exame das instituições envolvidas e as relações entre os mesmos.<sup>1824</sup>

Nesse passo, a discussão do papel do mercado e a relação do mecanismo de mercado com a liberdade e, conseqüentemente, com o desenvolvimento econômico, suscita questões deveras importantes no que pertine à privação de liberdade.

Conforme Sen afirma, “negar às pessoas as oportunidades econômicas e as conseqüências favoráveis que os mercados oferecem e sustentam pode resultar em privações”.<sup>1825</sup> O mecanismo de mercado é responsável por expandir a renda, a riqueza e as oportunidades econômicas das pessoas. Portanto, o sistema de mercado pode impulsionar o crescimento econômico e expandir os padrões de vida. Segundo Sen destaca, existe uma perda social quando se nega às pessoas o direito de interagir economicamente umas com as outras.<sup>1826</sup>

O mecanismo de mercado, aduz Sen, é um sistema básico pelo qual os indivíduos podem interagir e dedicar-se a atividades mutuamente vantajosas.<sup>1827</sup> Os problemas que surgem não se originam na existência dos mercados em si, vinculam-se mais ao “despreparo para usar as transações de mercado, o ocultamento não colhido de informações ou o uso não regulamentado de atividades que permitem aos poderosos tirar proveito de sua vantagem assimétrica”.<sup>1828</sup>

Tais problemas se agigantam em contextos nos quais há grandes desigualdades de liberdades substantivas, quando existe um “acoplamento das desvantagens”.<sup>1829</sup> O autor afirma que não se pode olvidar das contribuições do

<sup>1824</sup> A relação, por exemplo, entre o Estado e o mercado. *Ibid.*, p. 41.

<sup>1825</sup> *Ibid.*, p. 41.

<sup>1826</sup> *Ibid.*

<sup>1827</sup> Sen explica a diferença entre dois conceitos fundamentais à adequada compreensão da preferência pela livre escolha à submissão ou à ordem: os “resultados de culminância” e os “resultados abrangentes”. Os “resultados de culminância” referem-se apenas aos resultados finais, desconsiderando o processo de alcance dos resultados, incluindo o exercício da liberdade. Já os “resultados abrangentes” consideram os processos pelos quais os resultados de culminância ocorreram. Por conseguinte, afirma Sen, o “mérito do sistema de mercado não reside apenas em sua capacidade de gerar resultados de culminância mais eficientes”. O autor exemplifica esse argumento com os debates em torno da natureza do trabalho escravo no Sul dos Estados Unidos, antes da abolição, o período de presença simultânea de mão de obra adscritícia e endividamento nas agriculturas pré-capitalistas e a questão agrária contemporânea no Sul da Índia. Em todos estes exemplos, resta claro a relevância da liberdade de emprego e prática de trabalho para a compreensão das valorações envolvidas. SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. *Ibid.*, p. 44-46.

<sup>1828</sup> *Ibid.*, p. 169.

<sup>1829</sup> O economista exemplifica com a dificuldade enfrentada pela pessoa incapacitada ou sem preparo profissional para auferir uma renda, sendo reforçada pela sua dificuldade para fazer uso da renda para a capacidade de viver bem. *Ibid.*, p. 170.

mecanismo de mercado para a eficiência, tampouco os resultados econômicos tradicionais, nos quais a eficiência é avaliada conforme a prosperidade, a opulência ou a utilidade no que se refere às liberdades individuais.

No entanto, esses resultados de eficiência sozinhos “não podem garantir a equidade distributiva”.<sup>1830</sup> O êxito do mecanismo de mercado dá-se em condições nas quais as oportunidades por ele oferecidas possam ser compartilhadas.

Nessa perspectiva, cabe destacar a visão de Sen quanto ao contraste existente em países de crescimento elevado, como o Brasil, mas que possui uma longa história de grave desigualdade social, desemprego e descaso com os serviços públicos essenciais, como a educação.

Conforme o autor, existem dois contratos interessantes e inter-relacionados, um abrangendo as situações de países com economias de crescimento econômico elevado e com grande êxito no aumento da longevidade e qualidade de vida, a exemplo de Taiwan e Coreia do Sul. E outro, envolvendo as situações de países com crescimento econômico elevado e sem um êxito comparável nesses outros campos, como, por exemplo, o Brasil. Sen observa que,

Por diversas razões históricas, como a ênfase na educação e na assistência básica à saúde, além da conclusão de reformas agrárias eficazes no início do processo, a ampla participação econômica foi mais fácil de obter em muitas das economias do Leste e Sudeste Asiático de um modo que não foi possível, digamos, no Brasil, Índia ou Paquistão, onde a criação de oportunidades sociais tem sido muito mais lenta, tornando-se assim uma barreira para o desenvolvimento econômico.<sup>1831</sup>

Assim, para que o mecanismo de mercado possa funcionar melhor e com maior equidade, requer-se uma suplementação adequada das disposições políticas e sociais. Nas palavras de Sen, “os abrangentes poderes do mecanismo de mercado têm de ser suplementados com a criação de oportunidades sociais básicas para a equidade e a justiça social”.<sup>1832</sup> Aduz ainda que “é necessário prestar muita atenção nas influências sociais, incluindo ações do Estado, que ajudam a determinar a natureza e o alcance das liberdades individuais”.<sup>1833</sup>

Para tanto, é necessário uma ação pública cuidadosa e resoluta por meio de políticas públicas apropriadas, envolvendo educação (como por exemplo, ações

<sup>1830</sup> *Ibid.*, p. 169.

<sup>1831</sup> *Ibid.*, p. 62-63.

<sup>1832</sup> SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. *Ibid.*, p. 170.

<sup>1833</sup> *Ibid.*, p. 59.



afirmativas na modalidade de cotas), assistência médica, reforma agrária, a disponibilidade de recursos que podem ser destinados à execução de atividades econômicas. As disposições sociais podem ter relevância crucial para assegurar e expandir as liberdades do indivíduo.

Assim, a qualidade de vida pode ser melhorada, a despeito dos níveis de renda não serem elevados, por meio de um programa adequado de serviços sociais. Segundo o autor,

[...] o processo conduzido pelo custeio público é uma receita para a rápida realização de uma qualidade de vida melhor, e isso tem grande importância para as políticas [...] O fato de a educação e os serviços de saúde também serem produtivos para o aumento do crescimento econômico corrobora o argumento em favor de dar-se mais ênfase a essas disposições sociais nas economias pobres, sem ter de esperar ‘ficar rico’ primeiro.<sup>1834</sup>

Isso significa que os países não necessitam aguardar os longos períodos de crescimento econômico para investir em serviços de saúde e educação. Sen explica também que os adeptos do “cometimento financeiro às vezes se mostram céticos quanto ao desenvolvimento humano”.

Entretanto, a consciência dos custos pode auxiliar na condução do desenvolvimento humano, tornando-o ainda mais produtivo. A questão central refere-se menos à crítica ao cometimento financeiro e mais a um exame “mais pragmático e receptivo de reivindicações concorrentes dos fundos sociais”.<sup>1835</sup>

Desse modo, o enfoque nas políticas afirmativas com viés racial tende a concentrar-se na realização das liberdades humanas, opondo-se às abordagens restritas de avaliação desses mecanismos, que as legitimam a partir de sua contribuição ao desenvolvimento como “utilidade” ou como maximização de riqueza individual ou social. Tais políticas devem ser vistas como meios de expansão das “liberdades” conquistadas pelos afrodescendentes.

---

<sup>1834</sup> *Ibid.*, p. 66.

<sup>1835</sup> O autor aduz, por exemplo, o uso de recursos públicos para finalidades nas quais os benefícios sociais não são tão claros, tais como os vultosos gastos com o poderio bélico em inúmeros países pobres, atualmente, que excedem muitas vezes o dispêndio público com saúde ou com educação básica. SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. *Ibid.*, p. 172.

De igual modo, o progresso econômico<sup>1836</sup> também pode constituir meios de expansão da liberdade humana. Contudo, este dependerá ainda de outras influências, tais como as oportunidades sociais oriundas do acesso à educação.<sup>1837</sup>

Vislumbrar o desenvolvimento como expansão das liberdades substantivas permite perceber o que as tornam relevantes, ao invés de apenas restringi-las à demonstração de índices instrumentais econômicos. O desenvolvimento humano dos afrodescendentes brasileiros demanda a remoção das “principais fontes de privação de sua liberdade”.<sup>1838</sup>

Em alguns casos, a ausência de liberdades substantivas dos afrodescendentes relaciona-se com a pobreza econômica, que os impossibilita de serem “livres” para saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios e tratamentos adequados para doenças; bem como para poderem vestir-se ou morar apropriadamente; ou de terem acesso a saneamento básico e à educação pública e superior de qualidade.

Em outros casos, a privação de “liberdade” enfrentada pelos afrodescendentes vincula-se à carência de serviços públicos e de assistência social, a exemplo da ausência de um sistema suficiente e bem planejado de assistência médica ou, ainda, a ausência de instituições capazes de garantir-lhes a defesa de sua integridade física e moral e a sua segurança social.

E, às vezes, a violação da “liberdade” da parcela afrodescendente resulta da ausência ou insuficiência de liberdades políticas e civis, que os impedem de participar ativamente da vida política, social e econômica.

Assim, as políticas de cotas com viés racial, ao propiciar o acesso à educação superior, constituem uma oportunidade social concedida ao público afrodescendente de remover ou reduzir as principais fontes de privação de sua “liberdade”.

Nessa perspectiva do desenvolvimento como liberdade, a liberdade de participar do intercâmbio econômico exerce um papel fundamental na vida social. Tal abordagem também reconhece a importância e a imprescindibilidade do âmbito

---

<sup>1836</sup> Tais abordagens tendem a compreender o desenvolvimento a partir do crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), industrialização, avanço e modernização tecnológica e social e elevação do nível de renda pessoal.

<sup>1837</sup> SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. *Ibid.*, p. 18.

<sup>1838</sup> Segundo Amartya Sen, as principais fontes de privação de liberdade seriam a pobreza e a tirania; a carência de oportunidades econômicas e a destituição social sistemática; a negligência dos serviços públicos e a intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. *Ibid.*, p. 18.

econômico, inclusive os seus papéis e os seus efeitos, dentre os quais a geração de crescimento econômico.

Contudo, a visão capacitária adota um modo mais amplo e inclusivo de encarar a seara econômica e o mecanismo de mercado. Amartya Sen assevera que a “utilidade da riqueza está nas coisas que ela nos permite fazer – as liberdades substantivas que ela nos ajuda a obter”.<sup>1839</sup>

Tal abordagem sublinha a necessidade de se examinar a persistência das privações<sup>1840</sup> entre parcelas sociais que permanecem excluídas dos “benefícios da sociedade orientada para o mercado, e os juízos, [...] que as pessoas podem fazer sobre diferentes estilos de vida e valores associados à cultura dos mercados”.<sup>1841</sup>

A privação de liberdade econômica pode tornar-se um “terrível fardo” às denominadas, por Sen, “identidades estreitamente definidas”,<sup>1842</sup> no caso os afrodescendentes. A privação de sua liberdade econômica pode conduzir à privação de sua liberdade social ou política, bem como a privação da liberdade social ou política pode, do mesmo modo, culminar em privação de liberdade econômica.<sup>1843</sup>

Portanto, qualquer processo de desenvolvimento substancial das liberdades dos afrodescendentes não prescinde de uma adequada regulamentação, gestão e custeio social, por meio de financiamentos ou bolsas parciais e integrais de estudo, voltadas ao acesso e à permanência no ensino superior de educação.

Estas iniciativas devem visar enriquecer ao invés de empobrecer a “condição de agente” dos afrodescendentes. Por conseguinte, a relação entre liberdade econômica e as demais liberdades dar-se-á em via de mão dupla, eis que a ausência ou o baixo nível de renda pode ser uma razão fundamental de analfabetismo ou de óbice ao acesso ao ensino superior. E, inversamente, melhor

<sup>1839</sup> SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. *Ibid.*, p. 27-28. Sen, visando ilustrar o caráter instrumental da riqueza, menciona a passagem inicial de *Ética a Nicômaco*, na qual Aristóteles afirma que a “riqueza evidentemente não é o bem que estamos buscando, sendo ela meramente útil e em proveito de alguma outra coisa”. Também a conversa narrada em sânscrito, em um texto, por volta do século VIII a. C, entre uma mulher chamada *Maitreyee* e seu marido *Yajnavalkya*, na qual discutiam em que medida a riqueza os ajudaria a obter o que eles desejavam.

<sup>1840</sup> Existem várias formas de privação de liberdade: fomes coletivas, subnutrição, falta de acesso a serviços de saúde, água tratada, saneamento, carência de oportunidades básicas de acesso à saúde, à educação funcional, a emprego remunerado, desigualdade de gênero. *Ibid.*, p. 18. Acrescentamos aqui a desigualdade racial como mais uma forma de privação de liberdade.

<sup>1841</sup> SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. *Ibid.*, p. 22.

<sup>1842</sup> Entendidas estas como as identidades firmemente definidas com base em grupos e comunidades.

<sup>1843</sup> *Ibid.*, p. 22.

educação e acesso à educação superior contribui para que os afrodescendentes possam auferir renda mais elevada.<sup>1844</sup>

Assim, há outros fatores também influentes sobre a realização das liberdades e capacidades efetivas desses indivíduos. Com a ampliação ou adoção de uma base informacional diferente e mais inclusiva, é possível melhor analisarem-se os motivos que implicam “pobreza das vidas e liberdades humanas”.

Em síntese, a partir de visão capacitária, a questão do desenvolvimento é compreendida como um processo integrado de expansão das liberdades substantivas inter-relacionadas dos afrodescendentes.

Desse modo, tanto o critério a ser utilizado pelas universidades públicas, ao instituírem a política de cotas, quanto o sistema avaliatório destas políticas preferenciais não devem concentrar-se apenas e exclusivamente na pobreza de renda ou nos resultados econômicos alcançados com tais medidas. Contudo, deve-se adotar um critério e um sistema de avaliação mais inclusivo, que leve em consideração a privação das suas “liberdades”.<sup>1845</sup>

---

<sup>1844</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>1845</sup> SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade.** *Ibid.*

## CONCLUSÃO

Durante esta pesquisa, apresentamos a legitimação jurídico-ética da implementação e manutenção das ações afirmativas na modalidade de políticas de cotas raciais voltadas ao ingresso no ensino superior pelos afrodescendentes no Brasil, a partir da concepção de justiça alternativa de Amartya Sen.

Para tanto, investigamos a legitimidade das políticas de cotas raciais adotadas pelas universidades brasileiras a partir da problematização do que se entendeu aqui, como sendo os seus três eixos fundamentais, quais sejam, a eficácia, a legitimidade (constitucionalidade) e a “eficiência”.

A partir desse viés, desenvolvemos o argumento segundo o qual, os afrodescendentes brasileiros experimentam uma dupla negatividade, aliada tanto a sua “cor” quanto à sua posição socioeconômica.

Além disso, verificamos que a compreensão acerca da legitimidade das políticas de cotas raciais destinadas ao ingresso dos afrodescendentes ao ensino superior no Brasil, requer o delineamento adequado e suficiente da “eficácia” social do instituto em comento e dos seus efeitos, bem como a necessária distinção entre os conceitos “eficácia” e “eficiência”.

Ademais, refutamos a pretensão de fundar-se a legitimação ética a partir somente da instrumentalização da política de cotas raciais à supervalorização da “eficiência”, sustentando-se o entendimento de que tais institutos configuram-se instrumentos aptos à promoção da “condição de agente” e do “desenvolvimento como liberdade” e não apenas de “maximização da riqueza” ou de “utilidade” pelos afrodescendentes brasileiros.

Assim sendo, defendemos a premência e a imprescindível subordinação da “eficiência” à justiça, não podendo àquela ser considerada um único valor a ser atingido, mas sim um valor a ser alcançado, concomitantemente à realização de outros valores de ordem jurídica, social, política e cultural.

De um ponto de vista histórico e sociológico, evidenciamos a dupla negatividade que assola a parcela afrodescendente brasileira, destacamos a exploração e a dominação sob o sistema escravocrata, o alijamento do acesso aos meios básicos de subsistência e produção, a presente mentalidade discriminatória, o

processo abolicionista, no qual não houve qualquer concessão – por parte do Estado – de benefícios, incentivos ou indenização aos negros.

Outrossim, sustentamos que os efeitos perversos e negativos oriundos do descaso estatal foram e são experimentados, contínua e permanentemente, não apenas pelos descendentes diretos dos escravos, havendo ainda, na atualidade, uma forte correlação entre as variáveis cor “negra” e situação de vulnerabilidade econômica e sociocultural dos afrodescendentes. Apenas a garantia da igualdade formal não revelou-se suficiente à eliminação do efeito intergeracional da injustiça de origem.

Destacamos que a reflexão dos mencionados efeitos é deveras importante à problematização da desigualdade racial brasileira, notadamente, na seara educacional. Demonstramos que, a despeito de haver profundas desigualdades entre brancos e negros em diversos âmbitos sociais, especialmente, no âmbito das políticas públicas educacionais, estas foram concebidas, no mais das vezes, em termos gerais, não se levando em conta a concretude histórica e social dos afrodescendentes.

Evidenciamos que a situação deficitária de acesso à educação superior dos afrodescendentes encontra origens que remontam à época colonial e à escravidão, perpetuou-se mesmo no período pós-abolição, em um contexto social capitalista de trabalho “livre”, repercutindo até a atualidade.

Nessa toada, defendemos a educação a partir da perspectiva da promoção da diversidade, que procura integrar e atender os interesses e aspirações dos sujeitos sociais concretos, principalmente daqueles que historicamente se encontraram aliados das instâncias decisórias e das posições sociais prestigiosas.

Observamos que, embora em termos científicos não mais se admita a classificação da humanidade em “raças” distintas, o fator racial ainda revela-se válido como instrumento sociopolítico de investigação e de combate às causas que diferenciam imerecidamente as condições socioeconômicas e culturais entre brancos e negros no Brasil.

Sublinhamos que a especificidade histórica e sociológica da situação de “afro descendência” no Brasil resulta na necessidade de conjugação do critério econômico e racial pelas políticas públicas educacionais. Desse modo, a adoção das ações afirmativas consistentes na reserva de vagas voltadas ao acesso às universidades pelos afrodescendentes no Brasil encontrar-se-ia justificada.

Evidenciamos ainda que o debate acerca das políticas afirmativas situa-se na seara temática das políticas públicas voltadas à educação. Consequentemente, procurou-se problematizar acerca do papel que o Estado deve desempenhar no contexto do sistema capitalista contemporâneo.

Destarte, evidenciamos que, posteriormente à derrocada do Estado Social em diversos países, a racionalidade do mercado, pautada estritamente na “eficiência”, passou a colonizar as esferas sociais, resultando na transposição da racionalidade do mercado à atuação estatal. Por conseguinte, o fundamento de legitimidade das políticas públicas centrar-se-ia na demonstração de “eficiência” ou de economicismo, ao invés da eficácia social.

Apresentamos os aspectos perniciosos do enfraquecimento da esfera pública estatal no contexto globalizado, enquanto local de participação e conquista dos direitos de cidadania, em decorrência da supremacia da economia sobre a política.

Enfatizamos, nesse contexto, a imprescindibilidade do resgate da primazia da política sobre o âmbito econômico. Entendemos que é na seara sociopolítica que as políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos sociais – especialmente a educação – podem problematizar a estruturação do social. Assim, o Estado é demandado a intervir de diversos modos, dentre os quais, por meio da criação e implementação das políticas de cotas raciais para acesso ao ensino superior pelos afrodescendentes.

Constatamos que as ações afirmativas, na modalidade de política de cotas, podem constituir meios de promover correções nos mecanismos de alocação de recursos escassos, vale dizer, o mercado e o Estado, pois visam eliminar ou reduzir quadros de vulnerabilidade, baseados em situações de desigualdade social ou de discriminação passada ou presente, garantindo a igualdade e minorando as assimetrias indesejáveis.

Destacamos, outrossim, a aparente tensão entre os valores liberdade e igualdade e a necessidade de uma leitura interdependente de tais valores. Sublinhamos a secundarização do valor fraternidade e a importância da adoção de novo paradigma social centrado na reformulação do valor igualdade formal, a partir do valor equidade e da solidariedade social ou fraternidade, visando uma redefinição do pacto social.

Observamos que a crise de legitimação do modelo de Estado Social, decorrente da insatisfação das parcelas contribuintes excluídas das políticas públicas em comento, pode vir a ser enfrentada por meio do desenvolvimento do valor fraternidade, compreendendo-se o Estado e o Direito como elementos essenciais de promoção dos valores civilizatórios.

Verificamos que a seletividade das políticas públicas pode constituir uma solução à propalada crise fiscal do modelo de Estado Social. As políticas de cotas, constituindo-se mecanismos de seletividade das políticas públicas, atuam como filtros de canalização dos recursos escassos em relação ao público-alvo destinatário. Assim, as medidas afirmativas, consistindo em medidas seletivas, se bem delineadas, podem eventualmente incidir num incremento da racionalidade das prestações estatais, no caso, a educação superior.

Sustentamos que as políticas de cotas ostentam um papel social pedagógico, na medida em que fomentam a reflexão acerca da ideia de partilha, de valorização e reconhecimento do outro, de alteridade. Esses valores encontram-se fortemente desgastados pela lógica da sociedade capitalista de consumo contemporânea, calcada na merticalização e reificação de tudo, no individualismo e na razão instrumental.

Enunciamos as objeções comumente apresentadas pelos detratores das políticas de cotas raciais, primeiro em relação ao eixo temático atinente à eficácia e, em seguida, ao eixo atinente à legitimidade (constitucionalidade).

Defendemos que, embora ambos os eixos temáticos detenham âmbitos próprios de análise, não se apresentam estanques ou absolutamente independentes, haja vista que a “eficácia” pode vir a contribuir substancialmente à elucidação da legitimidade das políticas afirmativas em comento.

Ademais, a investigação da eficácia pode indicar uma solução ao desafio das ações afirmativas na contemporaneidade, a saber: a limitação dos eventuais efeitos indesejáveis, assim como o reforço de sua legitimidade social.

Destacamos que diversos argumentos apresentados pelos opositores das políticas afirmativas referem-se à incompreensão destes quanto aos objetivos e aos possíveis efeitos da ação afirmativa. Observamos também, que a eficácia deve levar em conta a modalidade de ação afirmativa a ser implementada, isto é, os métodos



conjugados com o público-alvo beneficiário, a finalidade perseguida pela política, assim como as especificidades do contexto brasileiro.<sup>1846</sup>

À guisa de problematização, evidenciamos as objeções e os argumentos favoráveis à adoção das políticas de cotas raciais, visando apresentar uma proposição acerca dos efeitos das políticas de cotas raciais voltadas ao acesso às universidades pelos afrodescendentes.

Concluímos que tais políticas podem gerar efeitos duplos, efeitos relativos aos imediatamente beneficiados pelo sistema de cotas raciais – os candidatos cotistas – e efeitos atinentes aos mediatamente beneficiados, todos os demais afrodescendentes. Tais efeitos obtidos com as cotas poderão ou não coincidir e, por vezes, não coincidem.

No que tange aos imediatamente beneficiados, constatamos que as políticas de cotas raciais resultam em efetivo acesso à educação superior, e em relação aos mediatamente beneficiados uma efetiva melhoria na correção da igualdade de oportunidade e de condições. Podem as cotas surtir efeitos no que respeita o aumento de representatividade da parcela afrodescendente nos corpos discentes universitários, criação de personalidades emblemáticas e, por consequência, um incremento à diversidade.

Constatamos que o efeito precípua da política afirmativa é corrigir a disparidade na igualdade de oportunidade e propiciar igualdade de condições, no que pertine ao acesso à educação superior pelos afrodescendentes. Diversos efeitos a ela imputados, tais como, o aumento de renda e ascensão social como reflexo automático do acesso ao ensino superior e o crescimento econômico nacional, são efeitos que podem ou não se confirmar, pois encontram-se na dependência de fatores mais amplos e contingentes.<sup>1847</sup>

Verificamos que as diversas objeções de ineficácia discutidas no presente trabalho revelaram-se baseadas na superestimação dos resultados pretendidos e contribuem para fragilizar a legitimidade das políticas afirmativas em apreço. Reconhecemos que, a despeito do instituto encerrar algumas limitações à solução

---

<sup>1846</sup> Vimos que o critério não é o único fator definidor da eficácia da política de cotas. Esta depende ainda da conjugação do critério com o método, modalidade ou técnica, com a finalidade sobre o qual incidem, no caso, educação superior, acrescentam-se os fatores contingentes, influentes e contextuais sobre a questão.

<sup>1847</sup> Tais como fatores econômicos, mercadológicos, dentre outros. Portanto, podem ou não expandir o filtro da mobilidade social a alguns desse grupo que estejam mais bem capacitados.

de todos os efeitos perniciosos advindos da desigualdade racial, as cotas podem constituir um início de reversão destes.

Observamos que as políticas de cotas possuem um caráter especial e diferencial por definição; sendo medidas emergenciais, seus efeitos apresentam-se de modo intrínseco limitados, demandando a conjugação com políticas de caráter universal.<sup>1848</sup>

Assim, necessário se faz a complementação em atividades variadas diretamente relacionadas com a política preferencial, tais como, recursos acadêmicos, institucionais e auxílio financeiro àqueles beneficiários que são incapazes de arcar com as despesas do ensino superior.<sup>1849</sup>

Verificamos ainda que uma das grandes contribuições das políticas de cotas para acesso ao ensino superior pelos afrodescendentes foi a problematização acerca da possibilidade ou não de reparação das injustiças históricas em relação aos negros, e sobre as formas possíveis de eliminação ou redução da desigualdade e discriminação no presente.

Evidenciamos que a dupla negatividade dos afrodescendentes, vale dizer, a negatividade de classe ou de origem oriunda do alijamento do acesso aos meios de subsistência e de produção e suas repercussões nefastas às gerações futuras, assim como a negatividade de “cor” presente na discriminação passada e presente, fruto do regime escravocrata outrora vigente. Destacou-se que tais negatividades reforçam-se, reciprocamente.

Em relação às objeções à legitimidade (constitucionalidade) das políticas de cotas sustentamos que estas constituem uma faceta do princípio da igualdade em sua dimensão de comando de tratamento diferenciado ou de isonomia material. Assim, a política afirmativa, ao dispensar um tratamento preferencial aos afrodescendentes, não se caracteriza, em tese, arbítrio ou vulneração do princípio da igualdade, podendo inclusive constituir garantia à tutela e realização de direitos fundamentais.

Sublinhamos que o tratamento desigual deve ser consoante à proporcionalidade, devendo ser analisado *in concreto*, se a medida revelou-se

<sup>1848</sup> A política de cotas raciais deve ser coordenada com outras ações afirmativas, além de uma necessária e urgente reforma do sistema educacional de base e do próprio ensino superior.

<sup>1849</sup> Reforços à qualificação deficiente dos beneficiários; equipar as bibliotecas e os laboratórios; criação de um fundo ou um orçamento destinado ao auxílio com alimentação, transporte, habitação, livros.

adequada, razoável e proporcional às finalidades pretendidas. O fundamento do *discrímen* é consentâneo com o ordenamento e a medida concretamente revela-se necessária, apta, útil ou indispensável, pois inexistem outros meios igualmente eficazes e menos gravosos aos direitos envolvidos na relação, e se a relação fins e meios mostra-se proporcional ou razoável.

Frisamos que o postulado da proporcionalidade se manifesta no requisito da temporariedade, assim como consiste em um meio de distinção entre as políticas afirmativas e as políticas arbitrárias, reversas ou negativas. Consideram-se fatores atinentes ao contexto os fatores socioeconômicos e dados estatísticos.

Sustentamos que não há vulneração ao princípio do mérito ou à universalidade das prestações, mas uma mera relativização desses princípios, tendo em vista a proporcionalidade, a natureza e a finalidade da política afirmativa. Assim, o princípio republicano oitocentista da indiferenciação do corpo político e meritocrático exige, na contemporaneidade, uma releitura, principalmente em sociedades marcadamente desiguais.

Destacamos que, entre os candidatos cotistas, o princípio do mérito permanece hígido, sendo observada a estrita ordem de classificação dos candidatos. Há uma relativização desse princípio apenas em relação aos candidatos não-cotistas, com vistas à correção artificial da assimetria nas oportunidades sociais entre brancos e negros, a minorar a desigualdade racial e a criação de condições para o fortalecimento da coesão social.

Observamos que, em muitos casos, a delimitação étnico-racial pode apresentar-se controversa, devido à miscigenação do povo brasileiro. Todavia, ainda que, no mais das vezes, dada a impossibilidade da remontagem histórica não se possa indicar estritamente quem seriam os descendentes dos escravos na atualidade, sustentou-se que as políticas de cotas raciais baseiam-se numa negatividade socioeconômica e cultural do negro, devido ao sistema escravocrata no passado e devido ao preconceito e a discriminação ainda no presente.

Entendeu-se que não apenas o ponto de partida dos afrodescendentes, ou seja, a herança do passado é desvantajoso. Ainda, na atualidade, em cada etapa da competição social, por exemplo, na educação e no mercado de trabalho acrescentam-se novas discriminações que ampliam e reforçam tal desvantagem.

Constatamos que a situação de negatividade dos afrodescendentes no Brasil são problemas afeitos à ordem econômica, que constitui forte óbice ao

preparo adequado e suficiente exigido na competição às vagas das universidades altamente elitizadas.

Evidenciamos que por meio do acesso às prestações estatais socialmente valorizadas, tais como, o ensino superior, as cotas podem constituir instrumentos eficazes à eliminação e à redução dos efeitos persistentes de discriminação passadas, melhorando a redistribuição econômica e de reconhecimento.

Destacamos que a política de cota racial pode propiciar um incremento na participação dos afrodescendentes no ambiente universitário. Tal parcela passa a ter maior representatividade numa esfera social altamente seletiva, ou de antes não havia ou havia de modo inexpressivo representação, promovendo o combate à discriminação e o fomentando à diversidade.

Sublinhamos os efeitos positivos da política de cotas para além do acesso ao ensino universitário pelos afrodescendentes, tais como efeitos psicológicos, pedagógicos e culturais, ao longo de toda a vida profissional e social dos beneficiados, pois podem expandir o capital social e promover o incremento da cidadania.

Verificamos a partir dos estudos realizados precipuamente no campo da Ciência Econômica e do Direito, como a ideia de “eficiência” tem sido cada vez mais utilizada e aceita como fundamento de legitimidade das políticas afirmativas. Por conseguinte, por este viés a política afirmativa deve ser avaliada a partir da “eficiência” de seus resultados econômicos positivos, resultando necessariamente em ganhos de “eficiência” ao sistema social.

Problematizamos a adequação e suficiência do critério de “eficiência” econômica quanto à política de cotas raciais voltada ao acesso dos afrodescendentes ao ensino superior brasileiro, a partir da análise das definições de “eficiência” segundo o modelo da “otimalidade de Pareto” e conforme o modelo da “maximização da riqueza”, visando enumerar quais os possíveis problemas quanto à aplicação estrita do critério “eficientista” a tais políticas.

Sublinhamos as insuficiências dessa abordagem, especialmente, no que pertine à assunção das premissas da Ciência Econômica em seu atual paradigma, com todas as suas abstrações e pressuposições contrafáticas, bem como o seu caráter ideológico, destacando a compreensão inadequada e insuficiente das políticas de cotas raciais por este viés.

Observamos que tais análises “eficientistas” focadas apenas na renda entendem esta, como equivalente aos talentos e habilidades, e desconsideram a desigualdade de oportunidades, a desigualdade econômica e de poder que comprometem a ideia de justiça.

Defendemos que a legitimidade das políticas públicas afirmativas depende tanto da “eficiência” quanto da “eficácia” da medida, devendo ambas as dimensões serem satisfeitas. Por conseguinte, destacou-se que se deve levar em conta à avaliação do impacto econômico desta política pública afirmativa em relação aos beneficiários e em relação à coletividade, isto porque podem constituir mecanismos capazes de viabilizar uma melhor alocação de recursos escassos.

Evidenciamos que a “eficácia” das políticas afirmativas também revela-se uma dimensão relevante a ser considerada. A partir do entendimento do conceito de “eficácia” como sendo a capacidade de produzir os efeitos desejados, procurou-se refutar o entendimento estrito de política de cotas como instrumentos que propiciam o acesso à educação superior, visando única e exclusivamente à satisfação dos objetivos econômicos<sup>1850</sup>, compreendendo-as como institutos promotores de desenvolvimento humano. Portanto, é imprescindível a análise conjunta das dimensões da “eficácia” e da “eficiência” do instituto em tela.

Verificamos também que apenas um critério reducionista de caráter econômico revela-se ineficaz no combate de todas as desvantagens que os afrodescendentes enfrentam em relação aos brancos. Portanto, a política de cotas para o acesso ao ensino universitário necessita adotar um recorte racial com vistas à concretização de maiores oportunidades e condições de igualdade.

Consequentemente, a política de cotas no ensino superior não pode ser entendida simplesmente como uma medida compensatória capaz de redistribuir ou realocar os recursos disponíveis, mas sim como uma política de investimento que contribui concomitantemente à eliminação das desigualdades raciais e ao aperfeiçoamento do capital social e humano dos afrodescendentes.

Constatamos durante o presente estudo que já existe, no Brasil, uma legitimação normativa, vale dizer, legal e reconhecida pelo Poder Judiciário da

---

<sup>1850</sup> Pelo viés “eficientista”, a educação necessariamente volta-se à qualificação da mão de obra com vistas ao preenchimento de certos postos de trabalho, à promoção de renda e mobilidade social, e, por fim, ao cumprimento de uma meta de crescimento econômico do país.

política de cotas raciais para ingresso no ensino superior. A questão problemática e tormentosa refere-se à legitimação moral das políticas afirmativas em apreço.

Demonstramos que a concepção de justiça alternativa de Amartya Sen revela-se apta à legitimação ética no tocante à adoção e à manutenção do sistema de cotas raciais no ensino universitário brasileiro. Destacamos que a sua concepção de justiça baseia-se num procedimento de “fundamentação plural”, que procura enfatizar o “forte senso de injustiça” que perpassa as diferentes matrizes teóricas acerca da justiça.

Assim sendo, o diagnóstico de uma injustiça intolerável não requer, convergência acerca do que seria considerado um arranjo social ou uma sociedade perfeitamente justos, tangenciando um dos principais problemas das teorias transcendentais que tendem a negligenciar a questão da factibilidade e a incorrerem em redundância.

Portanto, verificamos que as teorias da justiça transcendentais enfrentam dificuldades principalmente no que pertine à factibilidade, vale dizer, a inexistência de instituições factíveis capazes de reduzir a injustiça do mundo.

Adotamos, desse modo, a concepção ampla de justiça de Amartya Sen que evita aquilo que os antigos teóricos do direito indiano chamavam de “a justiça do mundo dos peixes” com vistas evidenciar a relevância da prevenção das injustiças graves manifestas no mundo.

Endossamos, por conseguinte, a abordagem da justiça como *nyaya* centrada na redução da injustiça do mundo e no consenso sobreposto, concomitantemente à noção de imprescindibilidade do desenvolvimento de instituições aplicadas à resolução de problemas concretos.

Entendemos que a despeito da ausência de consenso quanto ao que motiva a situação de vulnerabilidade dos afrodescendentes brasileiros, se trata de uma questão de redistribuição econômica ou se deriva de motivações raciais, sustentamos que há uma convergência quanto à existência da “injustiça manifesta” consistente na desigualdade racial brasileira.

Verificamos a existência também de discordância quanto ao fundamento ético das políticas de cotas raciais, resultando em argumentos favoráveis ou contrários à implementação das cotas raciais no ensino superior a partir de padrões distintos de legitimidade.

Evidenciamos que os partidários desta política preferencial acentuam o seu caráter promotor de igualdade de oportunidades, sua dimensão redistributiva econômica e simbólica, e o valor inestimável da diversidade que deve estar presente nas universidades.

Alternativamente, os partidários contrários às políticas de promoção da igualdade racial costumam afirmar uma plêiade de argumentos balizados nas mais variadas fundamentações de ordem filosófica, política, jurídica e mais recentemente tem-se destacado os fundamentos de ordem econômica. Adicionam-se a este argumento, a ideologia da democracia racial instrumental ao processo de modernização do Brasil a partir dos anos de 1930, fundado no mito de que a sociedade brasileira não é “racializada”.

Destacamos ainda que a partir de estudos desenvolvidos, notadamente, por juristas e economistas a expansão e consolidação do argumento de legitimidade à adoção e à manutenção destas políticas estariam condicionadas à demonstração de “eficiência”. Observamos que paulatinamente, o argumento de justiça transforma-se em argumento de “eficiência” e se revela como único critério legítimo de avaliação de justiça da política pública implementada.

Refutamos o argumento dos opositores das políticas de cotas raciais segundo o qual, o racismo existente na sociedade brasileira será progressiva e naturalmente eliminado da estrutura social por meio apenas do crescimento econômico e de políticas universais que beneficiariam as parcelas raciais fortuitamente excluídas.

Discordamos ainda dos posicionamentos que sustentam que o problema da desigualdade racial brasileira se resume tão somente à questão da pobreza, e portanto, políticas de distribuição de renda ou as cotas sociais resolveriam melhor a problemática do ingresso dos afrodescendentes no ensino superior.

Assim, refutamos a ideia de que a expansão capitalista por si mesma tende à automaticamente expurgar da esfera pública os atavismos e as manifestações racistas enquanto manifestações de escolhas conscientes dos agentes individuais numa economia de mercado. Tornado, por consequência, desnecessárias as políticas de cotas raciais.

Nesse viés a partir da concepção de justiça de Amartya Sen evidenciamos que as argumentações de natureza estritamente econômica não são suficientes para tratar e solucionar a problemática da legitimação das ações afirmativas objeto de

reflexão na presente tese, exigindo-se, uma fundamentação ética aliada à fundamentação jurídica e econômica.

Argumentamos que uma Teoria da Justiça adequada para legitimar as políticas de cotas raciais deve levar em consideração, não apenas aspectos relativos às liberdades formais, mas também às liberdades substantivas dos afrodescendentes, e isso vincula-se diretamente ao problema das rendas e dos recursos e seu impacto nas “liberdades” destes.

Assim, sustentamos que a legitimidade ética das políticas de cotas com viés racial, a partir de uma ideia de justiça pautada no “desenvolvimento como liberdade”, revela-se mais adequada do que as abordagens normativas focadas em obediência a procedimentos ou à “liberdade processual”, pois, acreditamos que o afrodescendente, no Brasil, sofre privações sistemáticas das oportunidades substantivas.

Destacamos que não se pode olvidar a vida humana, as experiências e as efetivas realizações em detrimento de uma ideia de justiça que enfatiza somente as regras e instituições perfeitas. Evidenciamos ainda, que ao privilegiar apenas as oportunidades adequadas, tende-se a desconsiderar a falta de “liberdade” de escolha dos afrodescendentes.<sup>1851</sup>

Constatamos que o desenvolvimento deve privilegiar a expansão das liberdades e capacidades dos afrodescendentes, para que estes possam levar o tipo de vida que valorizam.

Observamos que a educação superior pode contribuir para com o bem-estar dos afrodescendentes, contudo, a educação também pode ser reconhecida como intrinsecamente valiosa, por favorecê-los uma vida humana plena.

Ponderamos, ainda, que as liberdades e as capacidades das quais os afrodescendentes poderão desfrutar por meio do acesso à educação superior podem ser valiosas em si. Assim, destacamos que as liberdades substantivas são essenciais à legitimação e à avaliação da política pública afirmativa em tela.

Sublinhamos a inutilidade da busca de uma concepção teórica final acerca da justiça perfeita, e a possibilidade de se adotar elementos empíricos para indicar situações de manifesta injustiça que reclamam correção urgente.

---

<sup>1851</sup> SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. *Ibid.*, p. 91.



Entendemos que as políticas de cotas raciais podem, plausivelmente, ser consideradas como instrumentos existentes no mundo real voltados à redução das injustiças presentes na desigualdade racial, nos termos cogitados pela abordagem da justiça focada em realizações, proposta por Sen.

Destacamos ser possível, a partir de dados que revelam a presença incipiente dos afrodescendentes no ensino superior, ou a sua inserção apenas em cursos e em instituições de baixo prestígio, a elaboração de um juízo ético que justifique adequadamente a adoção e a manutenção das políticas de cotas raciais pelas universidades brasileiras.

Rechaçamos completamente as análises das políticas de cotas raciais baseadas em ponderações de custo-benefício, de eficiência como maximização da riqueza, ou em preponderância absoluta da eficiência em face da justiça distributiva, pois são incapazes de tratar adequadamente a multidimensionalidade do problema racial brasileiro. Tal abordagem economicista implica a má compreensão ou o desprestígio de tais medidas afirmativas, e contribui à introdução da “justiça do mundo dos peixes” em nosso mundo.

Sustentamos que o êxito individual e social das políticas de cotas raciais encontra-se diretamente vinculado ao desenvolvimento das “liberdades” substantivas propiciadas aos afrodescendentes. Assim, entendemos que a avaliação do progresso da política deve enfatizar o aumento das “liberdades” e do desenvolvimento da “livre condição de agente” dos afrodescendentes no Brasil.<sup>1852</sup>

Ademais, enfatizamos que educação superior alcançada por meio das políticas de cotas raciais desempenha um amplo e primordial papel no tocante ao desenvolvimento das “liberdades” e “capacidades” individuais, da autonomia e do reconhecimento dos afrodescendentes destinatários desta política afirmativa.

Observamos que a destinação conferida a dado nível de renda “depende crucialmente de várias circunstâncias contingentes, tanto pessoais como sociais”.<sup>1853</sup> A partir desse ponto de vista, evidenciamos que algumas “desvantagens” experimentadas pelos afrodescendentes brasileiros podem não ser corrigíveis, somente por meio de transferência de renda, pois estes enfrentam uma dupla negatividade de ordem econômica e de ordem simbólica.

---

<sup>1852</sup> SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. *Ibid.*, p. 18.

<sup>1853</sup> *Ibid.*, p. 90.

Observamos que o estreitamento do enfoque econômico em favor das utilidades, rendas e riqueza culmina na desconsideração do valor essencial da “liberdade”. Mencionado valor depende das disposições econômicas, sociais e políticas, incluindo elementos distintos, porém interconectados, vale dizer, as liberdades políticas, as garantias de transparência e segurança, as oportunidades sociais e econômicas. O processo de desenvolvimento é fortemente influenciado pelo encadeamento e pelas inter-relações desses direitos, oportunidades e condições.

Por conseguinte, sustentamos que o alcance da educação superior a partir da política de cotas raciais promove a expansão da “liberdade” e da “capacidade” do afrodescendente, bem como a oportunidade de obtenção de resultados por ele reputados valiosos, tais como, o aperfeiçoamento da autoestima e do potencial para cuidar de si mesmo.<sup>1854</sup>

Além disso, verificamos que a educação superior viabilizada pela política de cota racial desempenha papel fundamental no desenvolvimento da “condição de agente”, vale dizer, a ideia do afrodescendente que age e ocasiona mudança, cujas realizações “podem ser julgadas de acordo com seus próprios valores e objetivos, independentemente de as avaliarmos ou não também segundo algum critério externo”.<sup>1855</sup>

Desse modo, argumentamos que a aferição do “desenvolvimento” vincula-se à avaliação das “liberdades” efetivas desfrutadas pelos afrodescendentes. Assim sendo, os afrodescendentes exercendo influência na sociedade a qual encontram-se inseridos, questões cruciais ao desenvolvimento individual e social.<sup>1856</sup>

Evidenciamos que a possibilidade de se operacionalizar a “condição de agente” do afrodescendente por meio da política de cotas raciais, mostra-se relevante no que tange ao delineamento estratégico, à execução e à avaliação dessas políticas públicas.

Verificamos que estas devem, necessariamente, considerar as diversas relações entre a implementação de tais medidas e a “liberdade”, tendo em vista que

<sup>1854</sup> Amartya Sen evidencia, a importância de ter mais “liberdade” para fazer as coisas que é justamente valorizada pelo próprio indivíduo com vistas a liberdade geral. Além disso, mencionada abordagem capacitária favorece “a oportunidade de a pessoa ter resultados valiosos”. SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. *Ibid.*, p. 33.

<sup>1855</sup> *Ibid.*

<sup>1856</sup> Sen acrescenta que, “ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo, questões centrais para o processo de desenvolvimento”. *Ibid.*

as políticas afirmativas podem expandir as liberdades individuais dos afrodescendentes, configurando-se em instrumentos capazes de melhorar suas vidas.

Sublinhamos que a perspectiva fundada na “condição de agente” do afrodescendente busca enfatizar a qualidade de vida e a realização das liberdades substantivas, e não apenas centrar-se na obtenção de resultados econômicos estritos ou no caráter instrumental dessas políticas.<sup>1857</sup>

A prioridade do desenvolvimento humano, focado sobretudo na criação de oportunidades sociais – como o ingresso no ensino superior pelos afrodescendentes –, na medida em que propiciam a integração dessa parcela às universidades e cursos altamente elitizados contribuem diretamente à eliminação dos preconceitos e discriminação, assim como promove a expansão das suas capacidades e qualidade de vida.

Nesse viés, destacamos que o racismo e a discriminação racial estão articulados estruturalmente com a desigualdade socioeconômica no processo de expansão de uma economia capitalista e com a exclusão dos afrodescendentes das oportunidades de exercício de cidadania.

Portanto, verificamos que somente as políticas públicas universalistas ou apenas crescimento econômico não se constituem mecanismos legítimos para acelerar as transformações sociais necessárias à redução das assimetrias oriundas do processo de desenvolvimento de uma economia de mercado.

As vantagens do desenvolvimento humano incluem, ainda, os seus efeitos sobre as habilidades produtivas dessa parcela e, conseqüentemente, sobre o desenvolvimento econômico individual e social, em uma base amplamente compartilhada,<sup>1858</sup> consolidando a legitimidade destas políticas frente ao restante da sociedade.

---

<sup>1857</sup> Conforme destaca Sen, tal concepção não se circunscreve a algo novo, mas antes, recupera “parte da herança da economia profissional”. O autor menciona o enfoque de Aristóteles sobre “florescimento” e “capacidade” que se relacionava diretamente à qualidade de vida e às liberdades substantivas. SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. *Ibid.*, p. 39-40.

<sup>1858</sup> “Saber ler e fazer contas ajuda as massas a participar do processo de expansão econômica (bem ilustrado por Japão e Tailândia). Para aproveitar as oportunidades do comércio global, o “controle de qualidade” e a “produção segundo especificações” podem ser absolutamente cruciais, e trabalhadores que não sabem ler e fazer contas têm dificuldade para alcançar e manter esses padrões. Ademais, existem provas consideráveis de que a melhora nos serviços de saúde e na nutrição também tornam a força de trabalho mais produtiva e remunerada”. SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. *Ibid.*, p. 171.

Evidenciamos que a perspectiva da “liberdade” e da “condição de agente” é central em relação aos meios e aos fins do desenvolvimento, pois não vislumbramos os afrodescendentes como meros beneficiários passivos dos resultados de programas de desenvolvimento, mas sim sujeitos envolvidos ativamente na conformação de seus destinos.<sup>1859</sup>

Verificamos que a educação superior desempenha um amplo e primordial papel no tocante ao desenvolvimento das “liberdades” individuais, da autonomia e do reconhecimento dos afrodescendentes destinatários da política. Destacamos o papel do Estado, do mercado e da sociedade civil no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas dessa minoria.<sup>1860</sup>

Visando concretizar essas múltiplas liberdades interconectadas, demonstramos a necessidade de desenvolver-se e manter-se uma pluralidade de instituições<sup>1861</sup>. Nesse sentido, sustentamos a necessidade de superação do modelo que procura adotar estritamente a lógica imperante do mercado, vale dizer, o modelo em que o mérito sobrepuja a igualdade material e fraternidade.

Entendemos que as políticas de cotas raciais, ao consagrarem a proeminência da igualdade material ou da solidariedade sobre o mérito, rompem com este tipo de darwinismo social que premia individualmente àqueles que em sua grande maioria já ocupam posição inicial de privilégio e *status* social vantajoso.

Além disso, sublinhamos que as políticas de cotas raciais representam importantes instrumentos na luta por melhores condições de vida e contra os processos de discriminação, a que, historicamente, encontra-se sujeita grande maioria da parcela dos afrodescendentes brasileiros.

Assim sendo, a partir da noção capacitária de “condição de agente” e do “desenvolvimento como liberdade”, de Amartya Sen, sustentamos a legitimidade ética das políticas de cotas raciais adotadas pelo ensino superior brasileiro a partir da necessidade de expansão da “liberdade” e da “condição de agente” do afrodescendente cotista.

Por este viés, defendemos na presente tese uma compreensão da legitimidade das políticas de cotas raciais nas universidades que transcende a mera

---

<sup>1859</sup> *Ibid.*

<sup>1860</sup> *Ibid.*

<sup>1861</sup> Tais instituições podem incorporar iniciativas privadas, assim como outras estruturas (organizações não-governamentais e entidades cooperativas). *Ibid.*, p. 71.

e estrita verificação de “eficiência” da política, a qual baseia-se somente na melhoria de redistribuição de renda e de *status* econômico, seja dos discentes cotistas, dos não-cotistas ou que implique o crescimento econômico geral.

Destacamos que condicionar a legitimidade das políticas em apreço a ganhos de “eficiência” pode conduzir a uma superestimação inadequada do âmbito de alcance das medidas corretiva fragilizando-as.

Observamos que, no Brasil, não há democracia racial, mas sim estratificações sociais fechadas que se pautam tanto na situação econômica quanto no *status* de reconhecimento racial. Tais estratificações, por vezes, se sobrepõem e se retroalimentam, constituindo barreiras não apenas à ascensão social, mas à própria fruição de direitos.

Evidenciamos que as políticas de cotas raciais adotadas em algumas instituições de ensino superior brasileiras tiveram o condão de suscitar, ainda que tardiamente, o debate pela sociedade acerca da reparação das injustiças históricas e da superação de um quadro no qual ainda são construídos novos delineamentos de discriminação.

Verificamos que tais ações afirmativas constituem políticas de combate à subordinação socioeconômica e ao racismo, por meio da promoção da igualdade de oportunidades e de condições entre brancos e afrodescendentes, permitindo a fruição efetiva de direitos, especialmente, o direito à educação.

Demonstramos na presente tese que a legitimação ética das políticas de cotas raciais está na possibilidade dos afrodescendentes efetivamente realizarem sua “condição de agente” e, conseqüentemente, agir e ocasionar transformações sociais valiosas para si mesmos ou para a sociedade, entendendo a dignidade como valor intrínseco ao ser humano.

Na medida em que ocorra o desenvolvimento das “capacidades” dos afrodescendentes brasileiros, estes poderão alterar as relações de “raça” e de poder injustas ainda presentes em diversos âmbitos sociais, especialmente, no âmbito universitário.

Assim sendo, sustentamos a legitimidade jurídico-ética da política de reserva de vagas para afrodescendentes pelas universidades brasileiras a partir de uma noção de justiça que leva em consideração a vida que os afrodescendentes são capazes de viver concretamente, tais ações afirmativas conformam-se às demandas

jurídicas, socioeconômicas e culturais a favor da democratização racial, condição indeclinável ao desenvolvimento civilizatório do Brasil.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, M. P. (Org.). **A ordem do progresso**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- ALEXY, R. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. Madri: Centro de Estudos políticos y constitucionales, 2001.
- ALMEIDA, A. C. **A Cabeça do Brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.
- ALLEN, T.; EADE, J. **The New politics of Identity**. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- ALVES, F. G. P. **O Princípio Jurídico da Igualdade e o Processo Civil Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- AMARAL, G. **Direito, Escassez e Escolha**: em busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- ANCEL, M. **Utilidade e métodos**. Tradução de: PORTO, Sérgio José. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1980.
- ANDRADE, M. C. de. **Abolição e reforma agrária**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1991.
- ANDRADE, J. C. V. de. **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2001.
- ANDREWS, G. R. Ação Afirmativa: um modelo para o Brasil? In: SOUZA, J. (Org.). **Multiculturalismo e Racismo. Uma comparação Brasil–Estados Unidos**. Brasília: Paralelo 15, 1997.
- ANYON, J. L'origine sociale des élèves et le programme caché des activités scolaires (1997). En J.-C. Forquin (Org.). **Les sociologues de l'éducation américain et britanniques**; présentation et choix des textes. Paris/Bruxelles: De Boeck Université/INRP, 1980, p. 225-253.
- ARENDT, H. **As origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- ANDERSON, P. Um balanço do neoliberalismo. In: BORÓN, A.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado Democrático. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- ARAÚJO, R. C. A África e a afro-ascendência: um debate sobre a cultura e o saber. In: SILVA, C. **Ações Afirmativas em Educação**: Experiências Brasileiras. 2. ed. São Paulo: Summus, 2003.
- ARAÚJO, C. R. V. **História do pensamento econômico**: uma abordagem introdutória. São Paulo: Atlas, 2006.

ARISTÓTELES. **Política**. 3. ed. Tradução do grego, Introdução e Notas: KURY, Mário da Gama. Brasília: Editora UnB, 1997.

\_\_\_\_\_. **Ética a Nicômaco**. 3. ed. Tradução e notas: KURY, Mário da Gama. Brasília: Editora Unb, 1999.

ARROW, K.; BOWLES, S.; DURLAUF, S. **Meritocracy and Economic Inequality**. Princeton University Press, 2001.

ATCHABAHIAN, S. **Princípio da Igualdade e Ações Afirmativas**. São Paulo: RCS, 2004.

ÁVILA, H. **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

AVRITZER, L. **A Moralidade da Democracia**: Ensaios em Teoria Habermasiana e Teoria Democrática. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.

AZEVEDO, C. M. M. de. **Onda negra, medo branco**: o negro no imaginário das elites. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

\_\_\_\_\_. **Abolicionismo**: Estados Unidos e Brasil, uma história comparada (século XIX). São Paulo: Annablume, 2003.

AZEVEDO, S. de. **Políticas públicas**: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos *et al.* **Políticas públicas e gestão local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 1999.

AYRES, I.; BROOKS, R. W. **Does Affirmative Action Reduce the Number of Black Lawyers?** Faculty Scholarship Series. Paper 1231, 2005. Disponível em: <[http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/1231](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1231)>. Acesso em: 4 mar. 2014.

BANTON, M. **The Idea of Race**. Boulder: Westview Press, 1977.

BANTING, K.; KIMLICKA, W. **Multiculturalism and Welfare**. Dissent, 2003.

BASTIDE, R.; FERNANDES, F. **Branços e Negros em São Paulo**: ensaio sociológico sobre aspectos da formação, manifestações atuais e efeitos do preconceito de cor na sociedade paulistana. São Paulo: Global, 2008.

BARBOSA, L. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? **Revista do Serviço Público**, ano 47, v. 120, n. 3, set./dez, 1996.

BARBOSA, R. **Oração aos Moços**. 18. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2001.

BARROS, S. de T. **O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais**. 3. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.



BARROS, W. P.; BARROS, W. G. Z. **A Proporcionalidade como Princípio de Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

BARROSO, L. R. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

\_\_\_\_\_. **Temas de Direito Constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 161.

BATISDE, R; FLORESTAN, F. **Relações raciais entre negros e brancos em São Paulo**. São Paulo: Anhembi, 1955.

BEAUD, O. L'affirmative action aux 'Etats-Unis: une discrimination à rebours? **Revue Internationale de Droit Comparé**, Paris, ago./out. 1984, p. 503-521.

BEDIN, G. A. **Os Direitos do Homem e o neoliberalismo**. 3. ed. rev. e ampl. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 2002.

BENDA, E. *et al.* **Manual de derecho constitucional**. Madri: Marcial Pons, 1996.

BENTES, N. **Negritando**. Belém: Graffitte, 1993.

BENTO, M. A. S. **Cidadania em preto e branco**: discutindo as relações raciais. São Paulo: Ática, 1998.

BERGMANN, B. **Defense of affirmative action**. Nova York: Basic Books, 1996.

BEUST, L. H. **Aprendendo a unidade na diversidade**: nós e eles. Cartilha para superação do Racismo e do Sexismo na Educação, elaborada pela Equipe Unidade na Diversidade. Brasília, 2005.

BLACK, E. **A guerra dos fracos**: a eugenia e a campanha norte-americana para criar uma raça superior. Tradução de Tuca Magalhães. São Paulo: A Girafa Editora, 2003.

BLACKBURN, R. **A Construção do Escravismo no Novo Mundo**: do Barroco ao Moderno. 1492-1800. Tradução de: MEDINA, Maria Beatriz de. Rio de Janeiro: Record, 2003.

BITTAR, E. C. B.; ALMEIDA, G. A. de. **Curso de Filosofia do Direito**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2009.

BOBBIO, N. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UnB, 1992.

\_\_\_\_\_. **Teoria Geral da Política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. 15. ed. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

\_\_\_\_\_. **Igualdade e Liberdade**. 5. ed. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002.

\_\_\_\_\_. **A Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BORGES, R. (Org.). **Fórum para a igualdade racial**: articulação entre estados e municípios. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2005.

BOLTANSKI, L; CHIAPELLO, È. **Le nouvel esprit du capitalisme**. Paris: Gallimard, 1999.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BOURDIEU, P. **L'inégalité des chances**. La mobilité sociale dans les sociétés industrielles. Paris: Colin, 1973.

\_\_\_\_\_. **La noblesse d'État**: grandes écoles et esprit de corps. Paris: Éditions de Minuit, 1989.

\_\_\_\_\_. **Contrafogos**: táticas para enfrentar a invasão neoliberal. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

BOURDIEU, P; PASSERON, **A reprodução**: elementos para uma teoria do sistema de ensino. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

BORÓN, A.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado Democrático. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

BOWEN, W. G.; BOK, D. **The shape of the river** – Long-term consequences of considering race in college and university admissions. Princeton: Princeton University Press, 1998.

\_\_\_\_\_. **O curso do rio**: um estudo sobre ação afirmativa no acesso à universidade. Rio de Janeiro: Ceab/Ucam; Garamond, 2004.

BRANCO, P. G. G. Aspectos de teoria geral dos direitos fundamentais. In: BRANCO, P. G. G. *et al.* **Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

BRANDÃO, A.A. (Org.). **Cotas raciais no Brasil**: a primeira avaliação. Rio de Janeiro: DP&A, 2007. Coleção Políticas da Cor.

BRANDÃO, A.A.; MATTA, L.G. da. Avaliação da política de reserva de vagas na Universidade Estadual do Norte Fluminense: estudo dos alunos que ingressaram em 2003. In: BRANDÃO, A.A. (Org.). **Cotas raciais no Brasil**: a primeira avaliação. Rio de Janeiro: DP&A, 2007. Coleção Políticas da Cor.

BRASIL. Censo demográfico: características gerais da população, religião e pessoas com deficiência. **Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia – IBGE**, ISSN 0104-3145. Rio de Janeiro, p.1-215, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 17. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

BRASIL. **Programa Nacional de Direitos Humanos**. Brasil, gênero e raça: todos unidos pela igualdade de oportunidades. Discriminação: uma questão de direitos humanos. Brasília: Mtb, Assessoria Internacional, 1998.

BRASIL. Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2005**: racismo, pobreza e violência. Brasília, 2010

BRASIL. Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2009**. Brasília, 2009

BRASIL. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Valores e Desenvolvimento Humano 2010**. Brasília, 2010.

BRASIL. Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento. **Relatório Desenvolvimento Humano 2013**: a situação do Desenvolvimento Humano. Brasília, 2013.

BRASIL. **Retrato das Desigualdades: gênero e raça**. 2. ed. IPEA – Instituto de Pesquisa Aplicada/UNIFEM. Brasília, setembro de 2006. Disponível em: < <http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2013.

BRASIL. **Retrato das desigualdades: gênero de raça**. 3. ed. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher. Brasília, setembro de 2008. Disponível em: < <http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2013.

BRASIL. **Retrato das Desigualdades: gênero e raça**. 4. ed. IPEA – Instituto de Pesquisa Aplicada/UNIFEM. Brasília, setembro de 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>> Acesso em 15 mar. 2013.

BRASIL. Governo Federal. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Comunicados do IPEA**. Dinâmica Demográfica da População Negra Brasileira, n. 91. 2011. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110512\\_comunicadoipea91.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110512_comunicadoipea91.pdf).

BRASIL. Desigualdades Raciais, Racismo e Políticas Públicas – Diretoria de Estudos Sociais (Disoc), IPEA – 13 de maio de 2008, p. 3. Disponível em: < [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/08\\_05\\_13\\_120anosAbolicaoVcoletiva.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/08_05_13_120anosAbolicaoVcoletiva.pdf)>. Acesso em: 17 dez. 2013.

BRASIL. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2012, v. 20. IPEA – Instituto de Pesquisa Aplicada. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 7 nov. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 17. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

BRASIL. Lei n. 10.639, de 09 de janeiro de 2003. Altera a Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e cultura Afro-Brasileira” e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.639.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.639.htm)> Aceso em 06 dez. de 2013.

BRASIL. Lei n. 12.288/2010. Estatuto da Igualdade Racial. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm)>. Acesso em 04 nov. de 2013.

BRASIL. Lei n. 12.711. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2012/2012/Lei/L12288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2012/2012/Lei/L12288.htm)> Acesso em 04 nov. 2013.

BRASIL. Lei n. 12.852/2013. Estatuto da Juventude. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm)>. Acesso em 04 nov. 2013.

BRASIL. Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Decreto 4886/2003, publicado no Diário Oficial da União de 21 de novembro de 2003. Disponível em <[www.planalto.com.br](http://www.planalto.com.br)>. Acesso em 07 nov.2013.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. **Política nacional de saúde integral da população negra**. Brasília, 2007.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – Recurso Especial 1179115/RS, 2.<sup>a</sup> T., j. 11.05.2010 -v.u. - rel. Min. Herman Benjamin – Dje 12/11/2010.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, Recurso Especial 1132476/PR, 2.<sup>a</sup> T., j. 13/10/2009, v.u., rel. Min. Humberto Martins, DJe 21/10/2009.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 5.<sup>a</sup> Região, APELREEX 19116/PB, 2.<sup>a</sup>T., j. 04/10/2011, v.u., rel. Des. Fed. Francisco Barros Dias, DJe 13/10/2011.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 2.<sup>a</sup> Região, AMS 2008.38.03.009930-3/MG, 5.<sup>a</sup> T., j. 30/11/2011, v.u., rel. Des. Fed. Selene Maria de Almeida, e-DJF1 de 09/12/2011.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário, 597285/RS, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe-082, 27/04/2012.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida cautelar em Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental no. 186-02/DF, p. 02. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF186RL.pdf>>. Acesso em 08 out. 2013.

BUENO, E. **Náufragos, traficantes e degredados**: as primeiras expedições do Brasil, 1500-1531. v. 2, 2. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2006. (Coleção Terra Brasilis).

BRUE, S. L. **História do pensamento econômico**: tradução da 6ª edição norte-americana. Trad. Luciana Penteado Miquelino. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

CADAU, M. V. (Org.) **Cultura e Educação**: entre o crítico e o pós-crítico. Rio de Janeiro: DP & A, 2005.

CALIENDO, Paulo. **Direito Tributário e Análise Econômica do Direito**: uma visão crítica. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

CALMON, P. **História do Brasil. Século XVI. As Origens**. v. 1. Rio de Janeiro: Livraria Jose Olympio, 1959.

\_\_\_\_\_. **História Social do Brasil. Espírito da Sociedade Imperial**. v. 2. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

CALVÈS, G. Les politiques de discrimination positive. **Problèmes politiques et sociaux**, Paris, n. 822, 1999.

CANOTILHO, J. J. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, J. J. G.; MOREIRA, V. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

CAPLAN, L. **Up against the law**: affirmative action and the Supreme Court. Nova York: The Twentieth Century Fund Press, 1997.

CARBY-HALL, J. La Crise de L'État Providence en Grande-Bretagne. **Revue Internationale de droit compare**, v. 48, n. 1, 1996.

CARDOSO, F. H. **Capitalismo e Escravidão no Brasil Meridional**. 4. ed. Porto Alegre: Paz e Terra, 1997.

CARVALHO, J. J. de. Exclusão racial na universidade brasileira: um caso de ação negativa. In: QUEIROZ, D. M. (Coord.). **O negro na universidade**. Salvador: Novos Toques, 2002.

CARVALHO, J. J. de; SEGATO, R. L. **Uma proposta de cotas para estudantes negros na Universidade de Brasília**. Brasília, Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília, 2002. Série Antropologia.

\_\_\_\_\_. O debate sobre as cotas para negros (as) na universidade. In: SILVA, C. **Ações Afirmativas em Educação: Experiências Brasileiras**. São Paulo: Summus, 2003, p. 30.

CASHMORE, E. **Dicionário de relações étnicas e raciais**. São Paulo: Selo Negro, 2000.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 9. ed. Tradução de: POLLETI, Iracy D. Petrópolis: Vozes, 2010.

CASTRO, J. A. de e RIBEIRO, J. A. C. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. **Políticas Públicas: Acompanhamento e Análise**. Número especial vinte anos da Constituição Federal. Brasília, IPEA, n. 17, p. 17-97, 2009.

CAVALLEIRO, E. **Do silêncio do lar ao silêncio escolar**. São Paulo: Contexto, 2000.

CERQUEIRA, T. T. P. L. de P. **Reserva de cotas para negros em Universidades**. Disponível em: < <http://www.ibccrim.org.br>>. Acesso em: 04 nov.2013.

CHAUÍ, M. **Contra a Violência**. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/content/contra-violencia>. Acesso em: 26 jun. 2013.

CHÂTELET, F; DUHAMEL, O; PISIER-KOUCHNER. **História das ideias políticas**. Tradução: COUTINHO, Carlos Nelson. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CHIAVENATO, J. J. **O negro no Brasil: da senzala à Guerra do Paraguai**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1980.

\_\_\_\_\_. **Genocídio americano: a guerra contra o Paraguai**. São Paulo: Moderna, 1998.

\_\_\_\_\_. **O negro no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2012.

CHIN, G. J. **Affirmative action and the Constitution. The Supreme Court “Solves” the Affirmative Action Issue**. v. II. New York: Garland publishing, 1998.

CHUBB, J. E; MOE, T. M. **Politics, Markets, and America’s Schools**. Washington: The Brookings Institution, 1990.

CLÈVE, C. M. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. **Crítica Jurídica**, Curitiba, v. 22, jul./dez. 2003.

CHEVALLIER, J. **O Estado pós-moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

COHEN, C.; STERBA, J. **Affirmative action and racial preference** – A debate, 2001.

COMPARATO, F. K. **Direito Público**: estudos e pareceres. São Paulo: Saraiva, 1996.

COOTER, R.; ULEN, T. **Direito & Economia**. 5. ed. Trad. Luis M. Sander e Francisco A. da Costa. Porto Alegre: Bookman, 2010.

CORDEIRO, M.J. de J. A. Três anos de efetiva presença de negros e indígenas cotistas nas salas de aula da UEMS: primeiras análises. In: BRANDÃO, A.A. (Org.). **Cotas raciais no Brasil**: a primeira avaliação. Rio de Janeiro: DP&A, 2007. Coleção Políticas da Cor.

COSTA, L. C. da. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. Ponta Grossa: Editora UEPG; São Paulo: Cortez, 2006.

COUTINHO, C. N. **Marxismo e política**: a dualidade de poderes e outros ensaios. São Paulo: Cortez, 1994.

COX, Paul. **The Supreme Court, Title VII and “voluntary” affirmative action** – a critique, Indiana Law Review, n. 21, 2011.

CREVELD, M. V. **Ascensão e declínio do Estado**. Tradução: SIMÕES, J.S.; Revisão da trad.: VIEIRA, S.; Revisão téc.: ARAÚJO, C.A. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

CUNHA, M. C. da. **Negros, estrangeiros**: os escravos libertos e sua volta à África. São Paulo: Brasiliense, 1985.

CUNHA, M. W. V. da. **O sistema administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro: CBPE; Inep. MEC/RJ, 1963. (Coleção Brasil Urbano).

DA MATTA, R. **Conta de mentiroso**: sete ensaios de antropologia brasileira. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

\_\_\_\_\_. **O que faz o Brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DAVID, R. **Os grandes sistemas do Direito contemporâneo**. Tradução: CARVALHO, Hermínio A. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DAVIS, R. J. **Who is Black? One Nation's Definition**. Tenth Anniversary Edition. With epilogue by the author. University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2001.

DAHL, R. A. **Poliarquia**: participação e oposição. Tradução: PACIORNICK, Celso Mauro. 1. ed. 2. reimp. São Paulo: Edusp, 2012.

DEGLER, C. **Neither Black nor White**. Slavery and Race Relations. In Brazil and the United States. Madison, Wisconsin: The University of Wisconsin Press, 1986.

DENNIS, E.; ROMANO, D. R.; SIEG, H. **The Practice and Proscription of Affirmative Action in Higher Education**: An Equilibrium Analysis. National Bureau of Economic Research. Working Paper n. 9799, 2003.

DEL REY, E.; RACIONERO, M. An efficiency argument for affirmative action in higher education. **Revista de Economía Pública**, n.187, v. 4, p. 41-48, 2008.

DICCIONARIO Moderno Larousse. Dir. Ramón García Pelayo y Gross, Barcelona: Voz Property, 1986.

DOMINGUES, P. **Uma história não contada**: negro, racismo e branqueamento em São Paulo no pós-abolição. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_. **A nova abolição**. São Paulo: Selo negro, 2008.

DUBET, F. **Le déclin de l'institution**. Paris: Éditions du Seuil, 2002.

\_\_\_\_\_. **O que é uma escola justa?** A escola das oportunidades. Tradução: VALLE, Ione Ribeiro. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. **Repensar la justicia social**: contra el mito de la igualdad de oportunidades. Tradução: GRIECO Y BAVIO, Alfredo. 1. ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2011.

DUPAS, G. **Economia global e exclusão social**: Pobreza, Emprego, Estado e Futuro do Capitalismo. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DURHAM, E. R. **O ensino superior no Brasil**: público e privado. Equipe do Núcleo de Pesquisas sobre o Ensino Superior (NUPES). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2003.

DUSSEL, E. **Ética da libertação**: na idade da globalização e da exclusão. 4ª. ed. trad. Ephraim Ferreira Alves; Jaime A. Clasen e Lúcia M.E. Orth. Petropolis, RJ: Vozes, 2012.

DURIGUETTO, M. L. **Democracia**: apontamentos do debate liberal e marxista. São Paulo: Cortez, 2011.

DURU-BELLAT, M.; ZANTEN, A. H. **Sociologie de l'école**. Paris: Armand Colin.1992.

DURU-BELLAT, **L'inflation scolaire; les désillusions de la méritocratie**. Paris: La République des Idées/Seuil.2006.

DWORKIN, R. **Affirmative action: does it work? Sovereign virtue**. The Theory and Practice of Equality. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. London, England, 2002.



\_\_\_\_\_. **Levando os Direitos a sério.** Tradução de: BOEIRA, Nelson. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

\_\_\_\_\_. **A virtude soberana:** a teoria e a prática da igualdade. Tradução de: SIMÕES, Jussara. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

\_\_\_\_\_. **Taking Rights Seriously.** Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1977.

\_\_\_\_\_. **Sovereign Virtue.** The Theory and Practice of Equality. Cambridge, Massachusetts, London, England: Harvard University Press, 2000.

ECCLES, P. Culpados até prova em contrário: os negros, a lei e os direitos humanos no Brasil. **Estudos afro-asiáticos**, n. 20, jun. 1991.

EPPLE, D; ROMANO, R. SIEG, H. The Practice and Proscription of Affirmative Action in Higher Education: An Equilibrium Analysis. **National Bureau of Economic Research**, Working Paper n. 9799, 2003, p. 3-47. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w9799>>. Acesso em: 17 out. 2013.

EPSTEIN, R. A. **Forbidden Grounds:** The case against employment discrimination laws. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1992.

ESPING-ANDERSEN, G. **O Futuro do Welfare State na nova ordem mundial.** Tradução: PUGIN, Simone Rossi. Genebra: UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development), 1994.

ESTANQUE, E. O Estado social em causa: instituições, políticas sociais e movimentos sociolaborais no contexto europeu. *Finisterra – Revista de Reflexão e Crítica*, nº 73, 2012, pp. 39-80, p. 42-43.

FACHIN, Z. **Curso de Direito Constitucional.** 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

FAORO, R. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasileiro. 13. ed. São Paulo: Globo, 1998.

FALLON, R. H. **Affirmative action based on economic disadvantage**, UCLA Law Review, August, 1996.

FARIA, J. E. (Org.). **Direito e globalização econômica:** implicações e perspectivas. São Paulo: Malheiros, 1996.

\_\_\_\_\_. Democracia e governabilidade: os direitos humanos à luz da globalização econômica. In: FARIA, J. E. (Org.). **Direito e globalização econômica:** implicações e perspectivas. São Paulo: Malheiros, 1996.

\_\_\_\_\_. **O Direito na economia globalizada.** São Paulo: Malheiros, 1999.

FEIJÓ, R. **História do pensamento econômico:** de Lao Zi a Robert Lucas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FERES JÚNIOR, J.; ZONINSEIN, J. (Orgs.). **Ação Afirmativa e Universidade: experiências nacionais comparadas**. Brasília: Editora UnB, 2006.

\_\_\_\_\_. **Ação Afirmativa no ensino superior**. Rio de Janeiro: IURPERJ; Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

FERES Jr., J. **Ação afirmativa: política pública e opinião**. **Revista Sinais Sociais**, n. 8, set.-dez. 2008.

FERNANDES, F. **O negro no mundo dos brancos**. 2. ed. rev. São Paulo: Global, 2007.

\_\_\_\_\_. **A integração do negro na sociedade de classes: no limiar de uma nova era**, v. 2. São Paulo: Globo, 2008.

FERREIRA, R. F. **Afro-descendente: identidade em construção**. São Paulo: EDUC; Rio de Janeiro: Pallas, 2004.

FIORI, J. L. **Estado de Bem-Estar Social: padrões e crises**. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1995.

FISHER v. University of Texas at Austin. 570 U.S.345 (2013), p. 09. Disponível em: [http://www.supremecourt.gov/opinions/12pdf/11-345\\_l5gm.pdf](http://www.supremecourt.gov/opinions/12pdf/11-345_l5gm.pdf). Acesso em: 03 nov. 2013.

FLÓREZ-VALDÉS, J. A. **Los principios generales del Derecho y su formulación constitucional**. Madri: Editorial Civitas, 1990.

FORQUIM, J. (Org.). **Sociologia da educação, dez anos de pesquisa**. Petrópolis: Editora Vozes, 1995.

FORNWALD, G. **Economic Considerations: An Affirmative Action Proposal**. University St. Thomas Law Journal, v. 2, 2004.

FORQUIN, J. (Org.). **Sociologia da educação, dez anos de pesquisa**. Petrópolis: Vozes, 1995.

FRANKLIN, J. H. **Raça e História**. Ensaios Seleccionados (1938-1988). Tradução: GAMA, Mauro. Rio de Janeiro: Rocco, 1999.

FRASER, N; HONNETH, A. **Redistribution or recognition: a political-philosophical Exchange**, 2003.

FREITAS, D. **Palmares: a guerra dos escravos**. 5. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1984.

\_\_\_\_\_. **Escravidão e Mercantilismo**. Brasília: Senado Federal. Ministério da Ciência e Tecnologia. Centros de Estudos Estratégicos, 2002.

FREYRE, G. **O escravo nos anúncios de jornais brasileiros do século XIX**. Recife: Imprensa Universitária, 1963.

\_\_\_\_\_. **Sobrados e Mucambos**. 12. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

\_\_\_\_\_. **Casa Grande & Senzala**. 46. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e Liberdade**. Série Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

\_\_\_\_\_. **Libertad de elegir**. Buenos Aires: Planeta Agostini, 1993.

FRY, P. **A persistência da raça**: ensaios antropológicos sobre o Brasil e a África Austral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Divisões perigosas**: políticas raciais no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

FRYER, R.G.; LOURY, G.C.; YURET, T. An Economic Analysis of Color-Blind Affirmative Action. Brown University on October, 17, 2002. **The Journal of Law, Economics, & Organization**, v.24, n.2, p.319-355. Disponível em: <[http://www.econ.brown.edu/fac/glenn\\_loury/louryhomepage/cvandbio/Fryer-Loury-Yuret%20on%20CBAA.pdf](http://www.econ.brown.edu/fac/glenn_loury/louryhomepage/cvandbio/Fryer-Loury-Yuret%20on%20CBAA.pdf)> Acesso em: 17 out. 2013.

FULLERTON, K. Calvinism and Capitalism; an Explanation of the Weber Thesis. In: GREEN, R. W. **Protestantism and Capitalism**: The Weber Thesis and Its Critics. Lexington: Mass Heath, 1959.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GALBRAITH, J.K. **Economia e o interesse público**, a. Trad. Antonio Z. Sanvincente. São Paulo: Pioneira, 1988.

GARCIA, R. C. **Identidade Fragmentada**. Um estudo sobre a história do negro na educação brasileira 1993-2005. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

GARGARELLA, R. **Teorias da justiça depois de Rawls, as**: um breve manual de filosofia política. Trad. Alonso R. Freire. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GODFRIED, E. **Reflections on Race & the Status of People of African Descent in Revolutionary Cuba**. Arlington: AfroCuba, 2000.

GOMES, D. G. P. O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e a flexibilização da legislação trabalhista. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, ano 11, n. 44, jul./set. 2003.

GOMES, J. B. B. **Ação Afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade**. O Direito como Instrumento de transformação social. A experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

\_\_\_\_\_. A Recepção do Instituto da Ação Afirmativa pelo Direito Constitucional Brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Ano 38, n. 151, jul.-set., 2001b.

\_\_\_\_\_. O debate constitucional sobre as ações afirmativas. In: SANTOS, E. dos; LOBATO, F. (Orgs.). **Ações Afirmativas**: políticas públicas contra as desigualdades raciais. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

GONÇALVES, L.A.O.; SILVA, P.P.B.G. **O jogo das diferenças**: o multiculturalismo e seus contextos. Belo Horizonte: Autêntica, 1998.

GORENDER, J. **O Escravismo Colonial**. 6. ed. São Paulo: Ática, 2001.

GRAY, J. **Falso amanhecer**: os equívocos do capitalismo global. Rio de Janeiro: Record, 1993.

GUERRA FILHO, W. S. **Processo Constitucional e direitos fundamentais**. São Paulo: Celso Bastos, 1999.

\_\_\_\_\_. **Teoria processual da Constituição**. São Paulo: Celso Bastos, 2000.

GUÉHENNO, J.-M. **O futuro da liberdade**: a democracia no mundo globalizado. Tradução: JANOWITZER, Rejane. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

GUERRINI, E. W. **Ações Afirmativas para negros nas universidades públicas brasileiras**: o caso do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (2001-2008). Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito de São Paulo – USP, 2010.

GUIMARÃES, A. S. A. Políticas Públicas para a ascensão dos negros no Brasil: argumentando pela ação afirmativa. **Afro-Ásia**, n. 18, p. 235-261, 1996.

\_\_\_\_\_. **Racismo e Anti-racismo no Brasil**. São Paulo: Editora: Ed. 34, 1999.

\_\_\_\_\_. **Classes, Raças e Democracia**. São Paulo: Ed. 34, 2002.

\_\_\_\_\_. **Preconceito e discriminação**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

\_\_\_\_\_. A desigualdade que anula desigualdade: Notas sobre ação afirmativa no Brasil. In: SOUZA, J. (Org.). **Multiculturalismo e racismo**: uma comparação Brasil - Estados Unidos. Brasília: Paralelo 15.

\_\_\_\_\_. Entre o medo de fraudes e o fantasma das raças. In: STEIL, C. A. (Org.). **Cotas raciais na Universidade**: um debate. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006.

GUIRALDELLI Jr., P. **Didática e teorias educacionais**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

RUSSEL, P. G. Ação Afirmativa e iniciativas de promoção da diversidade. In: FERES

JUNIOR, J; ZONINSEIN, J. (Org.). **Ações afirmativas e universidades:** experiências nacionais comparadas. Brasília: Editora UnB, 2006, p. 219.

HÄBERLE, P. **Hermenêutica constitucional** – a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

HABERMAS, J. **La inclusión del outro** – estudos de la teoria política. . Tradução: ARROYO, Juan Carlos Velasco; ROCA, Gerard Vilar. Barcelona/Buenos Aires/México: Paidós, 1999.

HANUSHEK, E.A. **The Economics of Schooling:** Production and Efficiency in Public Schools, 1986.

HAYEK, F. O **Caminho para a servidão**. Trad. Marcelino Amaral. Lisboa: Edições 70, 2009.

HARRIS, M. **Patterns of Race in the Americas**. New York: The Norton Library, 1984.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1989.

HASENBALG, C. **Discriminações e Desigualdades Raciais no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

\_\_\_\_\_. **Os números da cor**. Rio de Janeiro: Centro de estudos afro-asiáticos, 1996.  
HASENBALG, Carlos A; SILVA, Nelson do Valle. Raça e oportunidades educacionais no Brasil. **Estudos Afro-Asiáticos**, n. 18, p. 73-91, mai. 1990.

HELD, D. A democracia, o Estado-nação e o sistema global. **Revista Lua Nova**, n. 23, 1991, p. 145-194.

\_\_\_\_\_. **La democracia y el orden global:** del Estado modern al gobierno cosmopolita. Barcelona: Paidós, 1997.

HEGEL, G. W. F. **Princípios de Filosofia do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HELLER, A. **Além da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

HENRIQUES, R. **Desigualdade racial no Brasil:** evolução das condições de vida na década de 90. Brasília: IPEA. Texto para discussão n. 807, 2001.

\_\_\_\_\_. **Raça e Gênero nos sistemas de ensino:** os limites das políticas universalistas na educação. Brasília: Unesco, 2002.

HENRIGER, R. (Org.). **A cor da desigualdade:** desigualdades raciais no mercado de trabalho e ação afirmativa no Brasil. Rio de Janeiro: Ierê – Instituto de Estudos Raciais Étnicos, 1999.

\_\_\_\_\_. Políticas de promoção da igualdade racial no Brasil: um balanço do período 2001-2004. In: **Ação Afirmativa e Universidade: experiências nacionais comparadas**. Brasília: Editora UnB, 2006.

\_\_\_\_\_. Ações afirmativas e inclusão: um balanço. **Cadernos do GEA**, Rio de Janeiro: FLACSO, GEA; UERJ, LPP, 2012, n.2 jul./dez. 2012.

HESSE, K. **A força normativa da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

\_\_\_\_\_. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. 20. ed. Tradução de: HECK, Luís Afonso. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1998.

HEYWOOD, A. **Ideologias políticas: do liberalismo ao fascismo**. v. 1. Tradução: MARCOANTONIO, Janaína; JANILIAN, Mariane. 1. ed. São Paulo: Ática, 2010.

HOBBS, T. **Leviatã**. Tradução de Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2002.

HOBBS, E. J. **A era do capital: 1848-1875**. Tradução: COSTA NETO, Luciano. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

\_\_\_\_\_. **A era das revoluções: Europa 1789-1848**. Tradução de Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Penchel. 22. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

\_\_\_\_\_. **Era dos Extremos: O breve século XX: 1914-1991**. Tradução de Marcos Santarrita. 2. ed. 28. reimp. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

HOLANDA, S. B. **História Geral da Civilização Brasileira: Reações e Transações**. 2. ed. T. II, v. III. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1967.

\_\_\_\_\_. (Org.). **História Geral da Civilização Brasileira: Administração, Economia, Sociedade**. São Paulo: Difusão Europeia do livro, 1960, t. I, v. II, p. 99.

\_\_\_\_\_. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

\_\_\_\_\_. **História Geral da Civilização Brasileira: do Império à República**. 7. ed. T. II, v. 7. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

HOLCMAN, R. **La protection sociale: principes, modèles, nouveaux défis**. Problèmes politiques et sociaux n. 793. Paris: La Documentation Française, 14 nov. 1997.

HONNETH, A. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Ed. 34, 2003.

HUNT, E. K.; SHERMAN, H. J. **História do Pensamento Econômico: uma perspectiva crítica**. Tradução: AZEVEDO, J.R.B.; MONTEIRO, Maria J. C. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

HUNTLEY, L.; GUIMARAES, A. S. A. (Orgs.) **Tirando a máscara**: ensaios sobre o racismo no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

IANNI, O. **Teorias da globalização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

\_\_\_\_\_. **A era do globalismo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

\_\_\_\_\_. **Raças e classes sociais no Brasil**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Brasiliense, 2004.

IACOBUCCI, E. Antidiscrimination and Affirmative Action Policies: Economic Efficiency and the Constitution. **Osgoode Hall Law Journal**, v. 36, n. 2, p. 293-337, 1998, p. 294. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1137944>>. Acesso em: 4 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. **The Efficiency of Antidiscrimination Laws and Affirmative Action**. University of Toronto: Canadian Law and Economics Association c/o Faculty of Law, 1996.

IKAWA, D. **Ações Afirmativas em Universidades**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008.

INEP/MEC – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira / Ministério da Educação e Cultura. Brasil 2006, ano 4, informativo n. 135, 9 mar. 2006.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da educação superior: 2011 – resumo técnico**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2013. Disponível em <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/resumo\\_tecnico/resumo\\_tecnico\\_censo\\_educacao\\_superior\\_2011.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/resumo_tecnico/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2011.pdf)> Acesso em 11 dez.2013.

INTERNATIONAL CAMPAIGN FOR TIBET. Chinese Racism and Racist Policy in Tibet. Washington D.C.: ICT Report, 2001.

JACCOUD, L. de B.; BEGHIN, N. **Desigualdades raciais no Brasil**: um balanço da intervenção governamental. Brasília: IPEA, 2002.

JELLINEK, G. **Teoría General del Estado**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2000, reimp. 2012.

JENNINGS, J. Political Coalitions between Communities of Color: Implications for a New Politics. In: STOKES, C.; MELÉNDEZ, T. (Coord.). **Racial Liberalism and the politics of urban America**. East Lansing: Michigan State University Press, 2003.

JIMMY, C.; EYSTER, E. **Does Banning Affirmative Action Lower College Student Quality?** American Economic Review. Working Paper 858–72, 2003.

KAMEL, A. **Não somos racistas**: uma reação aos que querem nos transformar numa nação bicolor. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006.

KAUFMANN, R. F. M. **Ações Afirmativas à brasileira**: necessidade ou mito? Uma análise histórico-jurídico-comparativa do negro nos Estados Unidos da América e no Brasil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

KEYNES, J. M. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**: inflação e deflação. Tradução: KUNTZ, Rolf. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

KELSEN, H. **O problema da justiça**. Tradução de: MACHADO, João Batista. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

KYMLICKA, Will. **Filosofia política contemporânea**. Trad.: BORGES, Luís C. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

KOWARICK, L. **Trabalho e vadiagem**: a origem do trabalho livre no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1987.

KORNIS, G. E. M. **A crise do Estado de Bem-estar**: problemas e perspectivas da proteção social. 1994, 198 p. Tese (Doutorado) - IEI/UFRJ, 1994. p. 58-59.

KREIMER, R. **História del Mérito**. Disponível em: <[http://www.academia.edu/3738487/Historia\\_del\\_merito\\_libro\\_](http://www.academia.edu/3738487/Historia_del_merito_libro_)>. Acesso em: 01 nov. 2013.

KUTLER, Stanley I. **The Supreme Court and the Constitution** – Readings in American Constitutional History Third. Edition: New York: 1984.

LACERDA, A. C. de. O papel do Estado nos modelos brasileiros de desenvolvimento. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, n. 7, p. 11-26, 1995.

LAFER, C. **A Reconstrução dos Direitos Humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LAURELI, A. C. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995.

LARENZ, K. **Derecho justo**: fundamentos de ética jurídica. Tradução de: DÍEZ-PICAZO, Luis. Madrid: Civitas, 1993.

LEAL, S. T. **Ativismo ou altivez?** O outro lado do Supremo Tribunal Federal. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

LEIVAS, P. G. C. **Teoria dos Direitos Fundamentais Sociais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006.

LIMA, A. L. C. de. **Globalização Econômica, Política e Direito**: uma análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002.



LIMA JÚNIOR, J. B. **Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

LIMA, J. É. de. Ações Afirmativas e a política de cotas: entre o mérito e o preconceito. **Luminária**, v. 1, n. 8, 2008.

LIJPHART, A. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Tradução: FRANCO, Roberto. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

LOWRIE, S. H. Origem da população da cidade de São Paulo e diferenciação das classes sociais. **Revista do Arquivo Municipal**, ano IV, v. XLVII, p. 195-212, jan. 1938.

LUDWIG, C. L. **Para uma filosofia jurídica da libertação**: paradigmas da filosofia, filosofia da libertação e direito alternativo. 2. ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

MACKAAY, Ejan. **L'Analyse Economique du Droit**. Tomo I. Fondements. [s.l.]: [s.e.], 2000.

MCINTOSH, W; EVANS, M; CATES, C. L. **Only Words, or Data? Assessing the Relative Policy Positions in Supreme Court**. Disponível em: <<http://www.gvpt.umd.edu/apworkshop/onlywords.pdf>> Acesso em: 6 mar. 2014.

MAGALHÃES, R. Enfrentando a pobreza, reconstruindo vínculos sociais: as lições da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 18, 2002.

MAIO, M.C.; SANTOS, R. **Raça, Ciência e Sociedade**. Rio de Janeiro: Fiocruz/Centro Cultural Banco do Brasil, 1996.

MARTINS, J. de S. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 2003.

MARTINS, S. P. **Direito da Seguridade Social**: custeio da seguridade social, benefícios, acidente do trabalho, assistência social, saúde. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS NETO, J. dos P. **Direitos Fundamentais: conceito, função e tipos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MARTIN, Hans-Peter; SCHUMANN, H. **A armadilha da globalização**: o assalto à democracia e ao bem-estar social. São Paulo: Globo, 1997.

MARX, K. **O capital**. Livro I. v. 1. São Paulo: Difel, 1984.

MARX, A. A construção da raça e o Estado-nação. **Estudos afro-asiáticos**, n. 29, mar. 1996.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MATTOS, V. de B. Jovens Profissionais Desempregados: Uma Faceta da Crise do Capital. Congresso Nacional de Estudos do Trabalho, 7., Buenos Aires. **Anais eletrônicos...** Associação Argentina de Especialistas em Estudos do Trabalho. Disponível em: <<http://www.aset.org.ar>>. Acesso em: 04 nov. 2013.

MATTOSO, K. M. de Q. **Ser Escravo no Brasil**. 3. ed. 2. reimp. São Paulo: Brasiliense, 1990.

MAZZUOLI, V. de O. **Coletânea de Direito Internacional**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MEDEIROS, C. A. **Na Lei e na Raça**: Legislação e relações raciais, Brasil – Estados Unidos. Rio de Janeiro: DP&A, 2004 (Coleção Políticas de Cor).

MEDEIROS, M. **A trajetória do Welfare State no Brasil**: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. Texto para discussão n. 852. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, ISSN 1415-4765, 2001.

MÈLIN-SOUCRAMANIEN, F. **Le Principe d'égalité dans la Jurisprudence du Conseil Constitutionnel**. Paris: Economica, 1997.

MELLO, C. D. de A. **Direito Constitucional Internacional**. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.

MELLO, C. A. B. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

\_\_\_\_\_. Princípio da isonomia: *desequiparações proibidas* e *desequiparações permitidas*. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, 1/1993.

MELLO, M. A. de. Óptica Constitucional: a igualdade e as ações afirmativas. **Revista da Academia Paulista de Magistrados**, São Paulo, n. 1, dez. 2001.

MELLO E SOUZA, A. Ações Afirmativas nas Universidades Públicas: uma comparação entre o sistema de cotas e o sistema de bônus. **Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 12, p. 277-288, set./dez. 2012.

MENDES, G. F. **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade**: Estudos de Direito Constitucional. São Paulo: Celso Bastos Editor. Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1998.

\_\_\_\_\_. **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2004.

MENDONÇA, J. N. **Cenas da abolição**: escravos e senhores no Parlamento e na Justiça. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

MENDONÇA, L.F.M. **Movimento negro**: da marca da inferioridade racial à construção da identidade étnica. São Paulo: FFLCH/USP, 1996.

MENEZES, P. L. de. **A Ação Afirmativa (Affirmative Action) no Direito Norte-Americano**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MILLS, C. W. **A imaginação sociológica**. 2. ed. Tradução de: DUTRA, Waltensir. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 1992.

MIRANDA, J. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo I. Preliminares. O Estado e os sistemas constitucionais. 7. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Perspectivas constitucionais nos vinte anos da Constituição de 1976**. v. 1. Coimbra: Coimbra Editora, 1996.

MYERS, A. O valor da diversidade racial nas empresas. **Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, ano 25, n. 3, set./dez. 2003.

MYRDAL, G. **An American dilemma: The Negro in a White Nation**. v. 1. New York: McGraw-Hill, 1964.

\_\_\_\_\_. **An American Dilemma: The Negro Social Structure**. v. 2. New York: McGraw-Hill, 1964.

\_\_\_\_\_. **Solidaridad o desintegración**. Trad. Salvador Echevarría. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1956.

MODERNE, F. La dignité de la personne comme principe constitutionnel dans le Constitutions Portugaise et Française. In: MIRANDA, J. (Org.). **Perspectivas constitucionais nos vinte anos da Constituição de 1976**. v. 1. Coimbra: Coimbra Editora, 1996.

MOEHLECKE, S. Ação Afirmativa: História e debates no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 117, p.197-217, Nov. 2002.

MORCHE, B.; NEVES, C. E. B. **A questão racial no acesso ao ensino superior: políticas afirmativas e equidade**. Seminário Fazendo Gênero, Florianópolis, 2010.

MORENO, B. G. **El Estado Social: natureza jurídica y estructura de los derechos sociales**. Madrid: Civitas Ediciones, 2002.

MORRISON, W. **Filosofia do Direito: dos gregos ao pós-modernismo**. Tradução: CAMARGO, Jefferson Luiz. Revisão Téc.: RIOS, Gildo. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MOUFFE, C. **O regresso do político**. Tradução: SIMÕES, Ana Cecília. Revisão científica: ROSA, Joaquim Coelho. Lisboa: Gradiva, 1996.

MOURA, P. U. E. Z. de. **A Finalidade do Princípio da Igualdade**: a nivelção social – interpretação dos atos de igualar. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2005.

MOURA, C. A. A herança do cativo. In: CARTA, Mino; PEREIRA, Raimundo. **Retrato do Brasil** (Da Monarquia ao Estado Militar). v I. São Paulo: Editora Três/Política Editora, 1984.

MÜLLER, F. **Métodos de trabalho do direito constitucional**. Tradução de: NAUMANN, Peter. 3. ed. rev.e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

MUNANGA, K. **Rediscutindo a mestiçagem no Brasil**: identidade nacional *versus* identidade negra. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

MUNANGA, K.; GOMES, N. L. **O Negro no Brasil de Hoje**. São Paulo: Global, 2006.

NABUCO, J. **O Abolicionismo**. v. 7. Brasília: Edições do Senado Federal, 2003.

NAGEL, T. **Mortal questions**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press. 15 ed., 2000.

NAPOLITANO, G.; ABRESCIA, M. **Analisi economica del diritto pubblico**. Bologna: Il Mulino, 2009.

NEVES, M. Justiça e Diferença numa Sociedade Global Complexa. In: SOUZA, J. (Org.). **Democracia hoje. Novos Desafios para a Teoria Democrática Contemporânea**. Brasília: Editora UnB, 2001.

NOGUEIRA, O. **Tanto Preto quanto Branco**: estudos de relações raciais. São Paulo: T.A. Queiroz Editor, 1985.

\_\_\_\_\_. **Preconceito de Marca**: as relações raciais em Itapetininga. Maria Laura Viveiros de Castro Cavalcanti (Ed.). São Paulo: Edusp, 1998.

NOVAIS, F. **Estrutura e Dinâmica do Antigo Sistema Colonial. Séculos XVI – XVIII**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.

NOVAIS, F. A. **Portugal e Brasil na Crise do Antigo Sistema Colonial (1777-1808)**. São Paulo: Hucitec, 1989.

NOVAIS, F.; MOTA, C. G. (Org.). **Brasil em perspectiva**. São Paulo: Difel, 1971.

NOVAES, A. (Org.). **A crise do Estado-nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

NOWACK, J. E; ROTUNDA, R. D. **Constitutional Law**. Saint Paul: West Publishing CO, 1995.

NUNES, A.J.A. **Introdução à Economia Política**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

\_\_\_\_\_. **Noção e objecto da Economia Política**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2006.

OFFE, C.; RONGE, V. Teses sobre a fundamentação do conceito de Estado capitalista e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In: OFFE, Claus (Org.). **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OHMAE, K. **O fim do Estado-nação**: a ascensão das economias regionais. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

OLIVEIRA, E. H. P. de. Pelo direito de sonhar o futuro. In: SILVA, C. **Ações Afirmativas em Educação**: Experiências Brasileiras. São Paulo: Summus, 2003.

OLIVEIRA, L. R. C. **Direito legal e insulto moral**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

OLIVEIRA, C. A. B. de. **O Processo de Industrialização**: do Capitalismo Originário ao Atrasado. Campinas: UNICAMP, 1985.

OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C. (Org.). **Os sentidos da democracia**: políticas de dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes, 1999.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 6. ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PAIVA, A. R. (Org.). Ações Afirmativas e inclusão: um balanço. **Cadernos do GEA**, n. 1. Rio de Janeiro: Pallas/ PUC-Rio, 2010.

PAIXÃO, M. **Os indicadores de desenvolvimento humano (IDH) como instrumento de mensuração de desigualdades étnicas**: o caso do Brasil. Rio de Janeiro: Fase, 1998.

PAIXÃO, M; ROSSETTO, I; MONTOVANELE, F e CARVANO, L. (Orgs.). **Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil**; 2009-2010: Constituição Cidadã, seguridade social e seus efeitos sobre as assimetrias de cor ou raça. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade do Rio de Janeiro, p. 207-220.

PARETO, V. **Manual de Economia Política**. v. 2. Trad.: NETTO, João G. V.. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

PASSERON, J. C. **Le raisonnement sociologique**: L'espace non-poppérien du raisonnement naturel. Paris: Nathan, 1991.

PASSOS, J. J. C. de. **Direito, poder, justiça e processo**: julgando os que nos julgam. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

PELIANO, M. A. **Desafios e perspectivas da política social**. Diretoria de Estudos Sociais (Disoc), Instituto de Pesquisa Aplicada – IPEA. Texto para discussão n. 1248, dez. 2006.

PENA, S. Os múltiplos significados da palavra raça. **Folha de São Paulo**, São Paulo, Opinião, Tendências e Debates, p. 1-3, 21 dez.

PEREZ LUÑO, A. E.P. **Los Derechos Fundamentales**. Madrid: Tecnos, 2004.

\_\_\_\_\_. **Los Derechos Fundamentales**. Madrid: Tecnos, 2007.

PESSANHA, A. S. **Da abolição da escravidão à abolição da miséria**. Rio de Janeiro: Quartet, 2005.

PINHO, L. de O. **Princípio da Igualdade**: investigação na perspectiva de gênero. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2005.

PIOVESAN, F. **Temas de Direitos Humanos**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

\_\_\_\_\_. **Direitos Humanos e Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Max Limonad, 2004.

\_\_\_\_\_. Ações Afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 124, jan./abr. 2005.

\_\_\_\_\_. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 7. ed., rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

PIZA, E. Branco no Brasil? Ninguém sabe, ninguém viu... In: HUNTLEY, L.; GUIMARAES, A. S. A. (Orgs.) **Tirando a máscara**: ensaios sobre o racismo no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Valores e Desenvolvimento Humano 2010**. Brasília, 2010.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório Desenvolvimento Humano 2013**: A situação do Desenvolvimento humano. Brasília, 2013.

PRADO JÚNIOR, C. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

\_\_\_\_\_. **Evolução Política do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

PRITCHETT, C. Herman. **American Constitutional Issues**. New York, 1962.

PRITCHARD, E. **The Nuer**. Oxford: Oxford University Press, 1940.

POSNER, R. **A Economia da Justiça**. Tradução: FERREIRA E SILVA, Evandro. Revisão Téc.: MARI, Aníbal. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

\_\_\_\_\_. **The Economics of Justice**. Cambridge: Harvard Univesity Press, 1983.

\_\_\_\_\_. Intellectual Property: The Law and Economics Approach. **Journal of Economic Perspectives**, 2005.

\_\_\_\_\_. **Para Além do Direito**. Trad. Evandro Ferreira e Silva. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

PRZEWORSKY, A. **Estado e economia no capitalismo**. Tradução de Argelina C. Figueiredo e Pedro Paulo Z. Bastos. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

\_\_\_\_\_. **Democracia e mercado no Leste europeu e na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

POLANYI, K. **A grande transformação**. 2. ed. Tradução de; WROBEL, Fanny. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

QUEIROZ, D. M. (Coord.). **O negro na universidade**. Salvador: Novos Toques, 2002.

QUEIROZ, D. M.; SANTOS, J. T dos. Sistemas de cotas e desempenho de estudantes nos cursos da UFBA. In: BRANDÃO, A.A. (Org.). **Cotas raciais no Brasil**: a primeira avaliação. Rio de Janeiro: DP&A, 2007. Coleção Políticas da Cor.

QUIJANO, A. Dom Quixote e os moinhos de vento na América Latina. **Estudos Avançados**, n. 19, v.55, 2005, p. 20.

\_\_\_\_\_. Os fantasmas da América Latina. In: NOVAES, A. (Org.). **Oito visões da América Latina**. São Paulo: Editora Senac, 2006.

\_\_\_\_\_. **Bien vivir: entre el “desarrollo” y la des/colonialidad del poder**. Disponível em: [http://vientosur.info/IMG/pdf/VS122\\_A\\_Quijano\\_Bienvivir](http://vientosur.info/IMG/pdf/VS122_A_Quijano_Bienvivir). Acesso em: 23 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, E. (Org.). **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Colección Sur Sur. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2005.

\_\_\_\_\_. **Qué tal Raza!** América Latina en Movimiento. n. 320. Disponível em: <<http://alainet.org/publica/320.phtml>>.

\_\_\_\_\_. Colonialidad y Modernidad/Racionalidad. **Perú Indígena**, v.13, n.29, 1991.

RABAT, M. N. Princípio da Igualdade, ação afirmativa e democracia racial. **Cadernos Aslegis**, v. 4, set.-dez. 2000.

RAMOS, A. **A aculturação negra do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1942.

RAMONET, I. O pensamento único e os regimes globalitários. In: FIORI, José Luís *et al.* **Globalização**: o fato e o mito. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1998.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. Tradução de: PISETTA, Almiro; ESTEVES, Lenita Maria Rímoli. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

\_\_\_\_\_. **Justiça como eqüidade**: uma reformulação. Tradução de: BERLINER, Cláudia. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

REALE, G; ANTISERI, D. **História da Filosofia**. V. 4. São Paulo: Paulinas, 2005.

REDE, M. Escravidão antiga e moderna. **Revista Tempo**, v. III, n. 6, 1998.

REIS, E. Dossiê desigualdade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 42, fev. 2000.

REZEK NETO, C. **O princípio da proporcionalidade no Estado Democrático de Direito**. São Paulo: Lemos & Cruz, 2004.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

ROCHA, C. L. A. Ação Afirmativa – o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. **Revista Trimestral de Direito Público**, n. 15, 1996.

\_\_\_\_\_. C. L. A. O princípio da dignidade da pessoa humana e a exclusão social. In: **Interesse Público**, n. 4, 1999.

ROCHA, P. G. H. da. Ação Afirmativa, fronteiras raciais e identidades acadêmicas: uma etnografia das cotas para negros na UERJ. In: FERES JÚNIOR, J.; ZONINSEIN, J. (Orgs.). **Ação afirmativa e universidade**: experiências nacionais comparadas. Brasília: Editora UnB, 2006.

RODRIGUES, L. B. **A Corte Suprema e o direito constitucional americano**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

ROLAND, E. **Ações afirmativas**: estratégias para ampliar a democracia. São Paulo, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. 07 ago. 2007.

ROSANVALLON, P. **O Liberalismo econômico**: história da ideia de mercado. Trad.:

ROCHA, Antonio Penalves. Revisão Téc.: GUARINELLO: Norberto Luiz. Bauru: EDUSC, 2002.

\_\_\_\_\_. **La crise de l'Etat-providence**. Paris: Éditions Du Seuil, 1992.

\_\_\_\_\_. **Capitalisme utopique, le**: histoire de l'idée de marché. (critique de l'idéologie économique). Paris :Éditions du Seuil, 1999.

\_\_\_\_\_. **La sociedad de los iguales**. 2.ed. Tradução: PONS, Maria. Barcelona: RBA Libros, 2013.



ROSENFELD, M. L. **Affirmative Action and Justice**: a Philosophical and Constitutional Inquiry. New Haven/Londres: Yale University Press, 1991.

ROSSETI, J. P. **Introdução à Economia**. São Paulo: Atlas, 1991.

ROUSSEAU, J. J. **Do Contrato Social**. Tradução de Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2006.

\_\_\_\_\_. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

SABBAH, D. **Affirmative Action Policies**: an international perspective. Human Development Report Office, 2004, p. 2. Disponível em: <[http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2004/papers/HDR2004\\_Daniel\\_Sabbagh.pdf](http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2004/papers/HDR2004_Daniel_Sabbagh.pdf)> Acesso em: 5 mar. 2014.

SABÓIA, G. V. e GUIMARÃES, S. P. (Orgs.). **Seminários Regionais Preparatórios para Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata**. Ministério da Justiça, Brasília, 2001.

SANTANA, M. de M.; TAVARES, M. das G. M. Um olhar histórico avaliativo sobre o Programa de Ações Afirmativas da UFAL. In: BRANDÃO, A.A. (Org.). **Cotas raciais no Brasil**: a primeira avaliação. Rio de Janeiro: DP&A, 2007. Coleção Políticas da Cor.

SANT'ANNA, W. Novos marcos para as relações étnicas raciais no Brasil: Uma responsabilidade coletiva. In: SABÓIA, G. V.; GUIMARÃES, S. P. (Orgs.). **Seminários Regionais Preparatórios para Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata**. Ministério da Justiça, Brasília, 2001.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização**: do pensamento único a consciência universal. 19.ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.

SANTOS, B. de S. **Pela Mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. **A universidade no século XXI**: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. **La globalización del derecho**: los nuevos caminos de la regulación y la emancipación. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1998.

SANTOS, G. A. dos. **A invenção do ser negro**: um percurso das idéias que naturalizaram a inferioridade dos negros. São Paulo: Pallas, 2002.

SANTOS, G. F. **O Princípio da Proporcionalidade na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – Limites e Possibilidades**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

SANTOS, G.; SILVA, M. P. da (Orgs.). **Racismo no Brasil** – percepções da discriminação e preconceito racial no século XXI. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005.

SANTOS, H. **Ações Afirmativas para valorização da população negra**. Parcerias Estratégicas. Brasília: CEE-SAE/PR, n. 4, dez./1997.

\_\_\_\_\_. Desafios para construção da democracia no Brasil. In: SOUZA, J. (Org.). **Multiculturalismo e racismo**: uma comparação Brasil – Estados Unidos. Brasília: Paralelo 15.

SANTOS, J. P. de F. **Ações afirmativas e igualdade racial**: a contribuição do direito na construção de um Brasil diverso. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

SANTOS, R. E.; LOBATO, F. (Orgs.). **Ações Afirmativas**: políticas públicas contra as desigualdades raciais. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

SANTOS, R. E. dos. Políticas de cotas raciais nas universidades brasileiras: o caso da UERJ. In: FERES JÚNIOR, J.; ZONINSEIN, J. (Orgs.). **Ação afirmativa e universidade**: experiências nacionais comparadas. Brasília: Editora UnB, 2006.

SANTOS, S. A. Ação Afirmativa e mérito individual. In: SANTOS, R. E.; LOBATO, F. (Orgs.). **Ações Afirmativas**: políticas públicas contra as desigualdades raciais. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6. ed. rev. atual. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SARMENTO, D. **A ponderação de interesses na constituição federal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

SCHWARTZ, L. M. **Racismo no Brasil**. São Paulo: Publifolha, 2001.

SHECAIRA, S. S. **Racismo**. Disponível em: <[www.direitocriminal.com.br](http://www.direitocriminal.com.br)>. Acesso em: 04 nov. 2013.

SHEPPARD, C. **Study Paper on Litigating The Relationship Between Equity and Equality**. Toronto: The Commission, 1993.

SEN, A. **Sobre Ética e Economia**. Tradução: MOTTA, Laura Teixeira. Revlsão Téc.: MENDES, Ricardo Doninell. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: MOTTA, Laura Teixeira. Revlsão Téc.: MENDES, Ricardo Doninell. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_. **A ideia de justiça.** Tradução de: BOTTMANN, Denise; MENDES, Ricardo Doninelli. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SILVA, C. Ações Afirmativas em Educação: um debate além das cotas. In: \_\_\_\_\_. **Ações Afirmativas em Educação:** Experiências Brasileiras. 2. ed. São Paulo: Summus, 2003.

SILVA, J. F. (Trad.). **Desenvolvimento Humano 2004:** Liberdade Cultural num Mundo Diversificado. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Queluz: Mensagem, 2004. Relatório.

SILVA, L. F. M. Ação afirmativa e cotas para afro-descendentes: algumas considerações sócio-jurídicas. In: SANTOS, R. E. dos; LOBATO, F. (Orgs.). **Ações afirmativas:** políticas públicas contra as desigualdades raciais. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

SILVA, L. V. A. da. **O Proporcional e o Razoável.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SILVA, M. A. da. Ações afirmativas para o povo negro no Brasil. In: **Racismo no Brasil.** São Paulo: Peirópolis; Abong, 2002.

SILVA, N. do V. O preço da cor: diferenciais raciais na distribuição de renda no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 10, p. 21-44, 1980.

SILVÉRIO, V. R. Ação afirmativa e o combate ao racismo institucional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 117, p. 219-246, nov. 2002.

SIMONSEN, R. **História Econômica do Brasil.** 1500-1820. T. I. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1937.

SINGER, P. **Ética Prática.** São Paulo: Martins Fontes, 2000.

SMITH, A. **A riqueza das nações:** investigação sobre sua natureza e suas causas. v. I. Tradução: BARAÚNA, Luiz J. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

\_\_\_\_\_. **A riqueza das nações:** investigação sobre sua natureza e suas causas. v. II. Tradução: BARAÚNA, Luiz J. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SISS, A. **Afro-Brasileiros, cotas e ação afirmativa:** razões históricas. Rio de Janeiro: Quartet; Niterói: PENESB, 2003.

SKIDMORE, T. E. **Preto no branco.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

\_\_\_\_\_. **O Brasil visto de fora.** 2. ed. Tradução de Susan Semler. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

SKRENTNY, J. D. **The Ironies of Affirmative Action. Politics, Culture, and Justice in America.** Chicago & London: The University of Chicago Press, 1996.

\_\_\_\_\_. **The Minority Rights Revolution**, Chicago & London: The University of Chicago Press, 2002.

STIGLITZ, J. E. **Globalização: como dar certo**. Trad.: SOARES, Pedro Maia. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

SODRÉ, N. W. **Formação Histórica do Brasil**. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1990.

SOUZA, J. (Org.). **Multiculturalismo e Racismo. Uma comparação Brasil-Estados Unidos**. Brasília: Paralelo 15, 1997.

\_\_\_\_\_. **Democracia hoje. Novos Desafios para a Teoria Democrática Contemporânea**. Brasília: Editora UnB, 2001.

SOUZA, M. M. C. de. **A transposição de teorias sobre a institucionalização do Welfare State para o caso de países subdesenvolvidos**. Texto para discussão n. 695, dez. 1999.

SOUZA, J. (Não) reconhecimento e subcidadania, ou o que é “ser gente”? **Lua Nova- Revista de Cultura e Política**, n. 59, set. 2001.

SOUZA, C. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, jul./dez. 2003.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, v. 16, p. 20-45, jul-dez 2006

SOWELL, T. **Ação Afirmativa ao redor do mundo: estudo empírico**. Tradução de: BRÍZIDA: Joubert de Oliveira. Rio de Janeiro: UniverCidade, 2004.

STEIL, C. A. (Org.). **Cotas raciais na Universidade: um debate**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006.

STEINMETZ, W. **A vinculação dos particulares a direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2004.

STUMM, R. D. **O princípio da proporcionalidade no direito constitucional brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995.

TANNENBAUM, F. **Slave and Citizen: the Classic Comparative Study of Race Relations in América**. Boston: Beacon Press, 1992.

TAVARES, M. da C; FIORI, J. L. **Desajuste global e modernização conservadora**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

TAYLOR, C. The politics of recognition. In: GUTMANN, A. (Ed.). **Multiculturalism: examining the politics of recognition**. Princeton/Chichester: Princeton University Press, 1994.

TELLES, E. E. **Racismo à brasileira**: uma nova perspectiva sociológica. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

THE OXFORD English Dictionary, vol. IX, "Merit", Clarendon Press, Oxford, 1989.

THOENIG, J-C. Politique publique. In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, S.; RAVINET, P. **Dictionnaire des politiques publiques**. Paris: Sciences Po – Les Presses, p. 328-335, 2006

TILLY, C. O acesso desigual ao conhecimento científico. Tradução: MASSELLA, Alexandre. Tempo Social. **Revista de Sociologia da USP**, v. 18, n. 2, nov, 2006.

TRIBE, L. H. **Constitutional Choices**. Cambridge, Massachusetts and London, England: Harvard University Press, 1985.

TRINDADE, A. A. C. **Instrumentos internacionais de proteção dos Direitos Humanos**. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Estado, 1996.

\_\_\_\_\_. **O Direito Internacional em um mundo de transformação**: ensaios 1976-2001. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

TODOROV, T. **A conquista da América**: a questão do outro. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

VALLE E SILVA, N. Uma nota sobre raça social no Brasil. **Estudos Afro-Asiáticos**, n. 26, 1994.

VALLE, V. R. L. do. **Ativismo Jurisdicional e o Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Juruá, 2009.

VALENTE, A. L. O Programa Nacional de Bolsa Escola e as ações afirmativas no campo educacional. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, n. 24, 2003. Disponível em: <[http://www.anped.org.br/rbe/rbedigital/RBDE24/RBDE24\\_14\\_ANA\\_LUCIA\\_VALENTE.pdf](http://www.anped.org.br/rbe/rbedigital/RBDE24/RBDE24_14_ANA_LUCIA_VALENTE.pdf)>. Acesso em: 2 nov. 2013.

VENTURA, R. **Casa Grande & Senzala**. São Paulo: Publifolha, 2000.

VENTURI, G.; TURRA, C. (Org.). **Racismo Cordial**. Folha de São Paulo/Datafolha. A mais completa análise sobre o Preconceito de cor no Brasil. São Paulo: Ática, 1995.

VELOSO, G. **Cotas na Universidade Pública – Direito ou privilégio?** GT Afro-Brasileiros e Educação, n. 21. Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/28/textos/gt21/gt21170int.rtf>>. Acesso: 7 nov. 2013.

VIEIRA, A. C. **Civil Law e Common Law**. Os dois grandes sistemas legais comparados. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007.

VILLENAVE, B. La discrimination positive: une presentation. A presentation of positive discrimination. **Discriminations**. I: De quoi parle-t-on? n. 3, 2006.

VITA, A. **O liberalismo igualitário**: sociedade democrática e justiça internacional. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.

VOGEL, A. (Org.). **Trabalhando com a diversidade no Planfor**: raça/cor, gênero e pessoas de portadoras de necessidades especiais. UNESP: Brasília, 2000.

WASELFISZ, J.J. **Mapa da violência IV**: os jovens do Brasil – Juventude, violência e cidadania. Brasília: Edições Futura, UNESCO, 2004. Disponível em: < <http://unesdoc.unesco.org/imagens/0013/001351/135104porb.pdf> >. Acesso em: 4 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. **Mapa da Violência 2012**: A Cor dos Homicídios no Brasil. 1.ed. Brasília: SEPIR/PR, 2012.

WALZER, M. **Esferas da Justiça**: uma defesa do pluralismo e da igualdade. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WAINWRIGHT, H. **Uma resposta ao neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Zahar, 1988.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**. Tradução: BARBOSA, Regis; BARBOSA, Karen Elsabe. Brasília: Editora da Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: 1999.

\_\_\_\_\_. **Ensaio de Sociologia**. Tradução de: DUTRA, Waltensir. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 2002.

\_\_\_\_\_. **A Ética Protestante e o “Espírito” do Capitalismo**. Trad. José Marcos Mariani de Macedo. Revisão Téc.: PIERUCCI. Antônio Flávio. 5. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

WEISSKOPF, T. **Affirmative action in the United States and India**: a comparative perspective. Nova York, Routledge, 2004.

YOUNG, M. **The rise of the meritocracy 1870-2033**: An essay on education and society. London: Thames and Hudson, 1958.

ZONINSEIN, J. Minorias étnicas e economia política do desenvolvimento: um novo papel para universidades públicas como gerenciadoras da ação afirmativa no Brasil? In: FERES JÚNIOR, J; ZONINSEIN, J. (Orgs.). **Ação afirmativa e universidade**: experiências nacionais comparadas. Brasília: Editora UnB, 2006.